

SKRIPSI

***MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION* SEBAGAI UPAYA
PENINGKATAN PERLINDUNGAN INDONESIA TERHADAP TENAGA
KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI**



NURUL FAUZIAH SAID
031211131069

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2016**

ADLN - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

**MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION SEBAGAI UPAYA
PENINGKATAN PERLINDUNGAN INDONESIA TERHADAP TENAGA
KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat

Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum

Dosen Pembimbing



Dr. LINA HASTUTI, S.H., M.H.
NIP. 1966021119890220

Penyusun



NURUL FAUZIAH SAID
031211131069

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

2016

Skripsi Ini Telah Diuji dan Dipertahankan di Hadapan Panitia Tim Penguji

Pada Hari Senin, 18 Juli 2016

Tim Penguji Skripsi :

Ketua : IMAN PRIHANDONO, S.H., LL.M., Ph.D.
NIP. 197602042005011003

Anggota :

1. **Dr. LINA HASTUTI, S.H., M.H.**
NIP. 196602111989022001
2. **KOESRIANTI, S.H., LL.M., Ph.D.**
NIP. 196209081987012001
3. **MASITOH INDRIANI, S.H., LL.M.**
NIP. 198409042008122002

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Nurul Fauziah Said

NIM : 031211131069

Bidang Minat : HUKUM INTERNASIONAL

Judul Skripsi : *MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION* SEBAGAI
UPAYA PENINGKATAN PERLINDUNGAN INDONESIA
TERHADAP TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR
NEGERI

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi ini tidak mempunyai persamaan dengan skripsi lain.

Demikian pernyataan ini dibuat tanpa paksaan dari pihak manapun. Apabila pernyataan ini tidak benar, maka akan diberikan sanksi oleh pimpinan fakultas.

Surabaya, 18 Juli 2016

Yang membuat pernyataan



NURUL FAUZIAH SAID
031211131069

MOTTO:

*Verify, Along With Every **Hardship** Is **Relief**.*

*Verify, Along With Every **Hardship** Is **Relief**.*

(Q.S 94:5-6)

Just Because You Are Trash Does Not Mean You Can't Do

*Great Things. It Is Called **Garbage Can**, Not*

Garbage Cannot.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan karnia-Nya sehingga penulisan skripsi yang berjudul **“MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN PERLINDUNGAN INDONESIA TERHADAP TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI”** telah selesai. Tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari dukungan, motivasi, bantuan, doa serta masukan berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih kepada :

1. Kepada orang tua terhebat di dunia : Bapak Marsaid dan Ibu Indah Ria Suciati. Penulis menyampaikan terimakasih yang tak terhingga atas bantuan materiil dan imateriil, cinta dan kasih sayang yang melimpah, begitu juga motivasi dan doa yang tak terhingga sehingga penulis bisa merampungkan kuliah tepat pada waktunya;
2. *My another NFS sibling* : Nurul Fadilah Said, S.H., dan Nurul Faradilah Said, S.Si. *Many-many big thanks ya sisters* atas motivasi, bantuan, doa, dan segala-galanya. Akhirnya penulis bisa menyusul wisuda seperti kalian. *You guys are the best sibling in the world !;*
3. (Alm.) Prof. Dr. Eman Ramelan, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Terima kasih atas kontribusi yang telah diberikan

selama penulis menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Airlangga serta kelancaran selama penulisan skripsi ini.

4. Enny Narwati, S.H., M.H., selaku dosen wali penulis. Terima kasih Ibu Enny atas segala kelancaran urusan mulai dari input KRS hingga yudisium.
5. Dr. Lina Hastuti, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing penulis. Terima kasih Ibu Lina atas ide penulisan skripsi ini, waktu yang telah diluangkan, bimbingan, masukan, evaluasi serta motivasi selama ini. Terima kasih atas kesabaran dan bimbingan yang baik yang telah diberikan. Penulis mohon maaf sekiranya ada kata-kata ataupun segala perbuatan yang mungkin tidak berkenaan di hati Ibu.
6. Panitia Penguji Skripsi Penulis yakni Iman Prihandono, S.H., LL.M., Ph.D, Dr. Koesrianti, S.H., LL.M., Ph.D, Masitoh Indriani, S.H., LL.M, dan Dr. Lina Hastuti, S.H., M.H. Terima kasih atas saran dan kritik yang diberikan kepada penulis demi kesempurnaan penulisan skripsi ini.
7. Bapak Haris dari Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia.
8. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Terima kasih atas bimbingan, ilmu serta kesabaran yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
9. Keluarga besar penulis yang berada di Lumajang, terutama Bulek Sukemi yang telah 18 tahun lebih ikut merawat penulis. Terima kasih sebanyak-

banyaknya atas doa dan segala *supportnya*, mohon maaf penulis belum bisa membalas secara maksimal kebaikan dari Bulek dan keluarga. Sukses selalu !

10. Para sahabat penulis 2012, Ibu Polwan Diah Puspitasari, Kholidah, S.H, Rike Imanika Nurrachma, Zidna Aufima, Safira Riza, S.H., Rizqa Shofiana, S.H., Farah Aliyah, S.H., Woro Aisyah Estu Putri Ananto, S.H., Sheila Puspitasari, Indri Novitasari, Prima Dwi, Diko Ramadhan, S.H., Davin Wahyu, S.H., serta seluruh angkatan 2012 Fakultas Hukum yang tidak bisa disebutkan satu per satu.
11. Teman-teman ILSA 2012, Mbak Alik, Adi Prasetyo, Reyhan, Bella, Gigih, Intan, Leylita, Nanda, Rafeli, Wafi, Raras, Sarah, Upit, dan Zerry Akbar.
12. Senior sekaligus tutor penulis : Mas Bisma Bayuangga 2005, terima kasih atas ilmu minat peradilannya. Mas Eko Ibnu Fattah Ritonga 2004, terima kasih karena menyedatkan penulis masuk ke minat internasional dan segala ilmunya. Ilmu kalian sangat bermanfaat *guys* !
13. Teman seperjuangan masa SMA Mufarikhatul Rizkyl Ulya, S.E. Terima kasih karena sudah merepotkan penulis dengan memasukkan namamu di skripsi ini. Teman seperjuangan lainnya Vika Jessy Sihgiyanti. Banyak pelajaran yang bisa diambil dari hidup kalian berdua. Ojo lali bayar biaya sewa, tulisan abadi iki :D
14. Kepada keluarga besar *International Law Student Association* dan Sentra Kerohanian Islam terutama SKI X FH UA.

15. Kepada junior-junior yang telah menemani penulis *cangkruk* di Koleksi Khusus : Dhanti 2013, Febriana 2013, Sofia 2013, Ana Aini 2014, Christian 2014, dll. Terima kasih atas ilmu di luar bidang hukum dan segala sumber hiburan yang telah diberikan.
16. Kepada staf koleksi khusus Mbak Lina, Mbak Khusnul, Mbak Evi, Mbak Yanti, Mas Ubaid, dan Mas Rizki. Staf koperasi mahasiswa Mbak Sri. Dan staf-staf lainnya seantero Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
17. Keluarga besar KKN-BBM ke-53 Desa Pandan, Kecamatan Ngraho, Kabupaten Bojonegoro. Terima kasih atas kerjasama dan motivasi yang diberikan. Semoga kita semua dapat menjadi individu yang bermanfaat bagi lingkungan dan masyarakat.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak memiliki kekurangan. Maka segala bentuk kritik dan saran akan sangat berharga bagi penulis guna memberikan pengembangan bagi skripsi ini. Penulis sangat berharap semoga skripsi ini dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum dan kemajuan bangsa.

Surabaya, 18 Juli 2016

NURUL FAUZIAH SAID

ABSTRAK

Kesulitan dalam menemukan pekerjaan di Indonesia menyebabkan tingginya masyarakat Indonesia mencari pekerjaan di luar negeri. Pada tahun 2011 dan 2014, sebanyak 3 (tiga) tenaga kerja Indonesia di Arab Saudi bernama Ruyati, Siti Zainab, dan Karni dijatuhi hukuman mati karena membunuh majikan mereka sendiri. Namun begitu, pemerintah Arab Saudi tidak memberikan notifikasi konsuler kepada kantor perwakilan konsuler Indonesia. Sementara notifikasi konsuler diatur di dalam Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tentang hubungan konsuler yang telah diratifikasi baik oleh Indonesia dan Arab Saudi. Ketiadaan notifikasi konsuler ini menyebabkan Indonesia tidak bisa memberikan Ruyati, Siti Zainab dan Karni beberapa bantuan konsuler yang seharusnya mereka dapatkan sebelum eksekusi dilaksanakan. Menyadari hal ini Indonesia perlu membangun perlindungan lebih untuk seseorang yang ditangkap di luar negeri. Salah satu dari bentuk perlindungan tersebut dengan memperkuat hubungan diplomatik dan konsuler antara Indonesia dan luar negeri dengan membentuk *Mandatory Consular Notification* (MCN). MCN ini menjadi sebuah urgensi karena pejabat konsuler Indonesia sering menemukan hambatan dalam menghadapi kebijakan *privacy act* luar negeri. Tujuan dari tulisan ini adalah untuk membuktikan bahwa pentingnya MCN untuk memaksimalkan perlindungan untuk TKI di luar negeri.

Kata kunci : *Mandatory Consular Notification* (MCN), Pasal 36 Konvensi Wina 1963, Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

ABSTRACT

The difficulty in finding job in Indonesia cause the high rate of Indonesian citizen to look for jobs in foreign country, mostly as Indonesian Migrant Worker. In 2011 and 2014, 3 (three) Indonesian migrant workers in Saudi Arabia named Ruyati, Siti Zainab, and Karni were sentenced death penalty for murdering their own employer. Nevertheless, Saudi Arabian government did not submit consular notification to Indonesia consular representative offices, Meanwhile consular notification was regulated in the Article 36 Vienna Convention 1963 on Consular Relation that had been ratified by both Indonesia and Saudi Arabia. The absence of consular notification caused Indonesia could not provide Ruyati, Siti Zainab, and Karni some consular assistance that they supposed to get before execution. Realizing these conditions Indonesia need to bulid more protection to someone who is accused in foreign country. One of the protection is to strengthen the diplomatic and consular relation between Indonesia and foreign country by establishing mandatory consular notification (MCN). This MCN becomes an urgency because Indonesia consular officers often have barriers in dealing with foreign countries' privacy act. The interesting issues to be discussed in this paper are (a) the concept of Mandatory Consular Notification in diplomatic relation between States and (b) The effort given by Indonesia government to protect Indonesian Migrant Worker in foreign countries through Mandator Consular Notification.

Keyword : *Mandatory Consular Notification (MCN), Article 36 Vienna Convention 1936, Indonesian Migrant Worker*

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xv
 BAB I : PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	22
1.3 Tujuan Penelitian	22
1.4 Manfaat Penelitian	22
1.5 Metode Penelitian	23
1.4.1 Tipe Penelitian Hukum	23
1.4.2 Tipe Pendekatan Masalah	23
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	24

1.4.4	Prosedur Pengumpulan dan Pengolaan Bahan Hukum.....	26
1.4.5	Analisa Bahan Hukum	26

BAB II : KEDUDUKAN *MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION* DALAM HUBUNGAN DIPLOMATIK ANTAR NEGARA

2.1	Konsep Perwakilan Negara dalam Hukum Internasional	27
2.1.1	Kedaulatan Negara di dalam Hukum Internasional	29
2.1.2	Tinjauan tentang Yurisdiksi Negara	31
2.1.3	Tanggung Jawab Negara terhadap Warga Negara Asing	32
2.2	<i>Mandatory Consular Notification</i> di dalam Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963	34
2.2.1	Latar Belakang Lahirnya <i>Mandatory Consular Notification</i>	39
	a. Kasus <i>La Grand</i> (Amerika Serikat vs Jerman).....	40
	b. Kasus <i>Breard</i> (Amerika Serikat vs Paraguay).....	42
	c. Kasus <i>Avena</i> (Amerika Serikat vs Meksiko).....	43
2.2.2	Definisi dan Dasar Hukum <i>Mandatory Consular Notification</i>	45
2.2.3	Ruang Lingkup dan Prinsip <i>Mandatory Consular Notification</i>	49
2.2.4	Pihak Pelaksana dan Prosedur Pelaksanaan <i>Mandatory Consular Notification</i>	50
2.2.5	Hambatan dalam Pelaksanaan <i>Mandatory Consular Notification</i>	54

2.2.6 Perkembangan Fungsi Perlindungan melalui <i>ILC Draft Articles on Diplomatic Protection 2006</i>	57
--	----

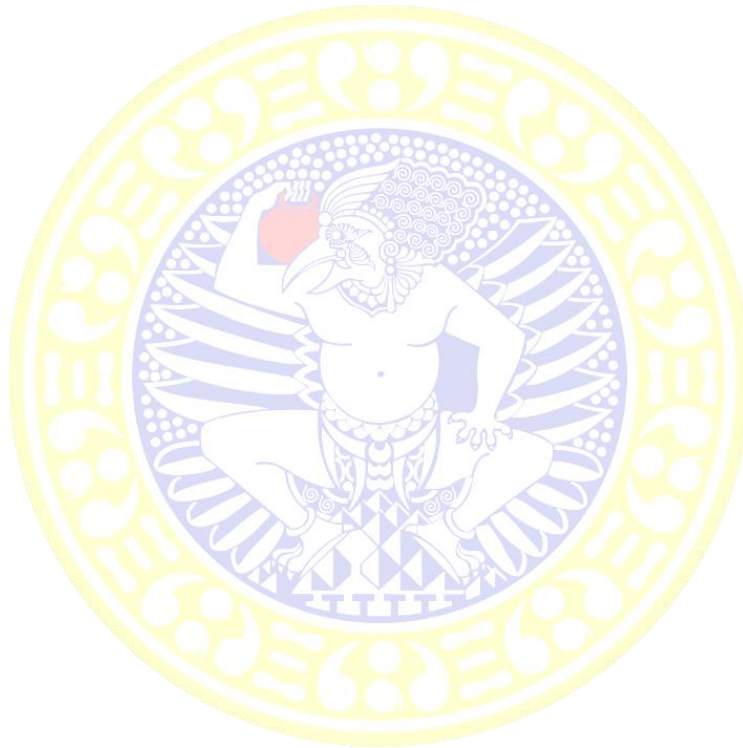
BAB III : UPAYA PEMERINTAH INDONESIA DALAM MELINDUNGI TKI MELALUI *MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION*

3.1 Perlindungan Preventif Pemerintah RI terhadap TKI	63
3.1.1 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	64
3.1.2 Pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)	68
3.1.3 Peratifikasian Konvensi ILO	69
3.1.4 Kesepakatan Bilateral Antara Indonesia dengan Negara Penempatan	71
3.2 Perlindungan Represif Pemerintah RI terhadap TKI	73
3.2.1 Pembentukan <i>Citizen Service</i>	73
3.2.2 Penerapan Kebijakan Moratorium	74
3.2.3 Pelaksanaan Fungsi Diplomatik dan Konsuler	76
3.2.4 Pembayaran Uang Diyat	78
3.3 Perlindungan Pemerintah Indonesia melalui <i>Mandatory Consular Notification</i>	79
3.4 Peran Pemerintah Daerah	82
3.5 Urgensi Pelaksanaan <i>Mandatory Consular Notification</i>	83

BAB IV : PENUTUP

4.1 Kesimpulan.....	88
4.2 Saran	89

DAFTAR BACAAN



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 : Jenis dan jumlah kasus TKI yang dialami TKI pada tahun 2014	6
Tabel 1.2 : Jumlah dan jenis kasus yang dialami TKI pada tahun 2015	7
Tabel 1.3 : Penempatan Tenaga Kerja Indonesia dalam Kurun Waktu 2011 s/d 2016 (s.d 31 Januari)	10
Tabel 1.4 : 25 Negara Terbesar Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Indonesia Periode 1 Januari – 31 Januari 2016	11
Tabel 1.5 : Lampiran tentang Kebijakan Penempatan dan Perlindungan TKI	17

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 2.1 Prosedur Pelaksanaan <i>Mandatory Consular Notification</i>	52
---	----

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada tahun 2011 Indonesia dikejutkan dengan eksekusi mati Tenaga Kerja Wanita (untuk selanjutnya disebut TKW) asal Bekasi Jawa Barat bernama Ruyati binti Satubi Saruna pada 18 Juni 2011 di Arab Saudi. Tenaga Kerja Wanita tersebut dijatuhi hukuman mati setelah mengaku dan telah terbukti membunuh majikan perempuannya yang bernama Khairiyah binti Hamid Mijid. Menurut kabar harian setempat, peristiwa pembunuhan tersebut dilaksanakan menggunakan pisau pemotong daging pada tanggal 12 Januari 2010, saat Khairiyah tengah melaksanakan shalat dhuha. Sejak kejadian tersebut Ruyati ditahan dan diadili di Pengadilan Umum di Mekkah atas alat bukti dan pengakuan Ruyati sendiri telah melakukan pembunuhan terhadap majikannya.¹

Hal yang patut menjadi perhatian adalah bahwa pemerintah Arab Saudi tidak pernah memberikan notifikasi resmi perihal kasus yang menimpa Ruyati kepada pemerintah Indonesia. Didi Wahyudi dari Konsulat Jenderal RI (untuk selanjutnya disebut KJRI) di Jeddah mengatakan bahwa Arab Saudi tidak pernah memberikan notifikasi resmi sejak dimulainya penangkapan Ruyati hingga pelaksanaan eksekusi mati. Selain itu akses KJRI kepada Ruyati juga turut dibatasi. Perwakilan Indonesia tersebut mengetahui kabar terbaru tentang Ruyati

¹ Liputan6, *Kepala BNP2TKI : Ruyati Membunuh Istri Majikan*, diakses melalui situs <http://global.liputan6.com/read/340014/kepala-bnp2tki-ruyati-membunuh-istri-majikan> pada 22 Juli 2016

dari hasil pencarian sendiri.² Perwakilan Indonesia berhasil menemukan Ruyati di Penjara Wanita di Mekkah pada tanggal 17 Januari 2011 dalam keadaan depresi dan kesehatan yang menurun.

Dari pihak keluarga Ruyati sendiri hanya terbatas pada mendengarkan isu, serta mendapat satu surat resmi yang diperoleh dari Kementerian Luar Negeri tertanggal 2 Februari 2011. Surat resmi tersebut menerangkan bahwa saat itu Ruyati sedang menjalani persidangan dengan ancaman hukuman mati. Selain surat resmi tersebut, pihak keluarga tidak pernah mendapat surat lagi hingga berita bahwa Ruyati telah dieksekusi, diterima pihak keluarga pada 19 Juni 2011.³ Terhadap sikap Arab Saudi tersebut, Kementerian Dalam Negeri Arab Saudi melansir pernyataan resmi atas pelaksanaan eksekusi mati tersebut. Kementerian Arab Saudi tidak menyampaikan permintaan maaf, justru semakin mempertegas bahwa pemerintah akan menegakkan syariat Islam terhadap siapa saja yang menyerang keamanan rakyat Arab Saudi.⁴

Berselang 3 (tiga) tahun dari kasus Ruyati, pada tahun 2014 Indonesia kembali dikejutkan dengan kasus eksekusi mati TKW di Arab Saudi. Sebanyak dua TKW bernama Siti Zainab binti Durih Rupa dan Karni binti Medi dijatuhi hukuman mati terkait kasus pembunuhan majikan masing-masing TKW tersebut.

² BBC, "Pemancungan Ruyati, RI Protes Arab Saudi", http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/06/110619_ruyati_saudi.shtml, diakses pada tanggal 17 Februari 2016

³ M. Hilmi Setiawan, "Kisah Ruyati, TKI yang Telah Dihukum Pancung di Arab Saudi", <http://www.jpnn.com/berita.detail-95625> diakses pada tanggal 17 Februari 2016.

⁴ Faisal Assegaf, *Ini Sikap Arab Saudi Soal Hukum Pancung Ruyati*, diakses dari situs <http://dunia.tempo.co/read/news/2011/06/19/115341799/ini-sikap-arab-saudi-soal-hukum-pancung-ruyati> pada 17 Februari 2016.

Sama seperti pada kasus Ruyati, TKW Kartini dan Siti Zainab mengalami keterlambatan informasi terkait waktu pelaksanaan eksekusi mati kepada perwakilan diplomatik Indonesia di Arab Saudi. Sehingga pemerintah Indonesia dan keluarga TKW di daerah asalnya mengetahui keadaan TKW paska eksekusi dilaksanakan. Hal ini tentunya masih menjadi perdebatan tentang fungsi perwakilan diplomatik Indonesia di Arab Saudi. Duta Besar Arab Saudi untuk Indonesia, Mustafa Ibrahim Al-Mubarak mengaku mendapatkan pemberitahuan dari pemerintah Arab Saudi 4 jam setelah pelaksanaan eksekusi mati. Atas tindakan pemerintah Arab Saudi tersebut, pemerintah Indonesia telah melayangkan nota sebagai bentuk protes kepada pemerintah Arab Saudi. Pemerintah Arab Saudi menanggapi bahwa tindakan tersebut tidak melanggar hukum internasional karena hanya menyangkut keterlambatan pemberitahuan eksekusi mati.⁵

Kronologis serupa turut terjadi di Uni Emirat Arab (UEA). Jauh sebelum itu, pada tahun 2000, pernah terjadi kasus TKW Kartini binti Karim, yakni TKW asal Karawang Jawa Barat, dihukum oleh Pengadilan Tingkat Pertama UEA karena melakukan perzinahan dengan seorang warga Negara India. Kartini diadili di Pengadilan Syariah di Fujaira dan ditahan selama 9 bulan. Pengadilan syariah tersebut memutuskan Kartini divonis hukuman rajam (dilempari batu hingga mati). Akan Tetapi, selama proses pengadilan tersebut pihak KBRI di Abu Dhabi tidak pernah mendapat informasi resmi mengenai kasus Kartini. Oleh karenanya

⁵ Andreas Gerry Tuwo, *Alasan Arab Saudi Tak Beri Tahu Eksekusi Siti Zainab*, diakses melalui situs <http://global.liputan6.com/read/2214285/alasan-arab-saudi-tak-beri-tahu-eksekusi-siti-zaenab> pada 22 Juli 2016

KBRI tidak bisa melakukan upaya berupa pendampingan pengacara dan penerjemah. Kartini berhasil mengajukan banding setelah 9 bulan penahanan. Proses banding inilah yang kemudian masuk ke dalam surat kabar yang selanjutnya sampai ke pihak KBRI. Setelah diketahuinya kasus Kartini melalui media massa, KBRI mengupayakan pengacara dan penerjemah untuk Kartini. Pengadilan tinggi memutuskan untuk memberi vonis bebas.⁶ Hal ini menunjukkan bahwa tidak hanya Arab Saudi yang membatasi akses WNI dengan pejabat konsuler setempat, namun juga Uni Emirat Arab.

Menteri Luar Negeri Indonesia pada masa itu, Marty Natalegawa, menyatakan bahwa Indonesia bukan negara satu-satunya yang tidak mendapatkan notifikasi resmi mengenai pelaksanaan eksekusi mati oleh Arab Saudi. Negara India, Sri Lanka dan Nigeria turut mengalami perlakuan yang sama seperti yang dialami Indonesia. Sebagai contoh dari Sri Lanka dialami oleh Rizani Nafeek, seorang TKW asal Sri Lanka yang bekerja di Arab Saudi. Nafeek pada tahun 2005 dijerat kasus hukum karena dituduh telah membunuh bayi majikannya yang berumur 4 bulan, Naif Al-Quthaibi setelah bertengkar dengan ibunya. Namun dalam pengakuan Nafeek, bayi tersebut meninggal dunia karena tersedak susu. Parahnya, Nafeek yang kala itu berumur 17 tahun tidak pernah diberikan bantuan berupa penerjemah maupun pendampingan konsuler selama 2 tahun menjalani persidangan.

⁶ The Jakarta Post, "*Kartini Binti Karim Gains Freedom, Returns Home*", <http://www.thejakartapost.com/news/2000/05/08/kartini-binti-karim-gains-freedom-returns-home.html> diakses pada tanggal 22 Februari 2016.

Bantuan hukum dan pendampingan baru diterima Nafeek saat Pengadilan Syariah Arab Saudi menjatuhkan hukuman mati kepada Nafeek tahun 2007.⁷ Menurut surat kabar lokal menyatakan bahwa Nafeek terpaksa mengaku telah membunuh bayi tersebut karena tekanan yang diberikan pihak setempat beserta ketiadaan penerjemah. Pihak keluarga dan pemerintah Sri Lanka telah berupaya meminta pengampunan kepada keluarga majikan namun tidak dikabulkan. Setelah sekian panjang usaha yang dilakukan pemerintah Sri Lanka tidak menuai hasil karena keluarga korban tetap meminta hukuman pancung ditegakkan. Pada akhirnya Rizana Nafeek dieksekusi mati oleh pihak berwenang Arab Saudi pada 9 Januari 2013.⁸

Di dalam hukum internasional terdapat suatu kewajiban bagi suatu negara untuk melindungi warga negara lain yang berada di wilayahnya. Bentuk perlindungan tersebut dapat berupa notifikasi resmi kepada perwakilan diplomatik di negara tersebut. Notifikasi tersebut ditujukan agar perwakilan diplomatik mengetahui bahwa warga negaranya mendapat masalah, seperti warga negara yang melakukan tindak pidana, mengalami kecelakaan, membutuhkan perwalian, mengalami kematian, dan lain sebagainya. Notifikasi yang diberikan harus disampaikan tanpa penundaan waktu. Kewajiban tentang notifikasi resmi tertulis dalam Pasal 36-37 Konvensi Wina 1963.

⁷ Human Rights Watch, *Exported and Exposed : Abuses Against Sri Lankan Domestic Workers in Saudi Arabia, Kuwait, Lebanon, and The United Arab Emirates*, New York, 2007, h. 106.

⁸ BBC Indonesia, *Arab Saudi Hukuman Mati PRT Sri Lanka*, http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/01/130109_arabsaudi_srilanka_pembantu_eksekusidia_kses pada tanggal 23 Februari 2016.

Notifikasi konsuler tersebut penting bagi Indonesia mengingat banyak WNI di luar negeri yang bermasalah dan terancam hukuman mati. Sebagai contohnya, selama periode 1 Januari sampai Oktober 2014, Direktorat PWNI dan BHI menerima sebanyak 13.780 laporan kasus yang diterima dari masyarakat. Dari kasus tersebut dibagi menjadi beberapa isu yaitu WNI yang terancam hukuman mati dari beberapa negara atas tindak pidana pembunuhan (31,38%), penyelundupan narkoba (61,09%), zina (3,77%), dan lain-lain.⁹

Tabel 1.1 Jenis dan jumlah kasus TKI yang dialami TKI pada tahun 2014

JENIS KASUS	PERSENTASE	JUMLAH KASUS
Penyelundupan narkoba	61,09 %	8.418 kasus
Pembunuhan	31,38 %	4.324 kasus
Zina	3,77 %	520 kasus
Kasus lain	3.76 %	518 kasus
TOTAL	100 %	13.780 kasus

Sementara sepanjang tahun 2015 Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (selanjutnya disebut BNP2TKI) menerima pengaduan sebesar 18.420 kasus dari TKI di berbagai luar negeri. Dari kasus tersebut terbagi dalam tabel berikut ini :¹⁰

⁹ Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *Diplomasi Indonesia 2014*, Direktorat Informasi dan Media, Jakarta Pusat, 2015, h. 210.

¹⁰ BNP2TKI, *Crisis Center BNP2TKI Selesaikan 66,54 Persen Layanan Pengaduan*, diakses melalui situs <http://www.bn timer2tki.go.id/read/9758/Crisis-Center-BNP2TKI-Selesaikan-6654-Persen-Layanan-Pengaduan-> pada 28 Juli 2016

Tabel 1.2 Jumlah dan jenis kasus yang dialami TKI pada tahun 2015

Jenis Kasus	Jumlah pengaduan yang diterima	Jumlah kasus yang berhasil ditangani
TKI ingin dipulangkan	3.205 kasus	1.850 kasus
TKI tidak dibayar majikan	3.189 kasus	2.061 kasus
TKI putus hubungan komunikasi	2.676 kasus	1.846 kasus
TKI pekerjaan tidak sesuai kontrak	1.633 kasus	1.119 kasus
TKI meninggal dunia	1.574 kasus	1.095 kasus
TKI sakit/rawat inap	776 kasus	519 kasus
TKI mengalami kekerasan	718 kasus	504 kasus
TKI diputus hubungan kerja	458 kasus	330 kasus
TKI gagal berangkat	401 kasus	297 kasus
TKI mengalami kecelakaan	326 kasus	185 kasus
TKI dalam tahanan	307 kasus	185 kasus
TKI tidak berdokumen	258 kasus	203 kasus
Penahanan paspor TKI oleh PPTKIS	236 kasus	178 kasus
TKI lari dari majikan	212 kasus	148 kasus
TKI dilecehkan secara seksual	201 kasus	143 kasus
Kasus lain-lain	2.250 kasus	1.591 kasus
TOTAL	18.420 kasus	12.254 kasus

Apabila melihat dari tabel di atas maka jelas terlihat bahwa banyak WNI/TKI di luar negeri yang membutuhkan bantuan konsuler. Bentuk bantuan konsuler yang diberikan dapat berupa pendampingan, bantuan penerjemah, dan lain sebagainya.

Awal mula terbentuknya Tenaga Kerja Indonesia (untuk selanjutnya disebut TKI) dimulai tahun 1890 saat Indonesia masih di bawah jajahan Hindia Belanda. Pada saat itu Hindia Belanda juga menguasai negara Suriname. Hindia Belanda memutuskan untuk mengirim penduduk Jawa, Sunda, dan Madura untuk dipekerjakan di sana akibat dari dibebaskannya pekerja Afrika pada tanggal 1 Juli 1893 sebagai wujud politik penghapusan perbudakan. Belanda mengirim sejumlah TKI pada gelombang pertama sebesar 94 orang menggunakan Kapal SS Koningin Emma. Pengiriman TKI tersebut dimulai dari Batavia (sekarang disebut Jakarta) pada 21 Mei 1890 dan tiba di Suriname pada 9 Agustus 1890.¹¹ Menginjak masa paska kemerdekaan Indonesia dibentuklah satu lembaga yang mengurus masalah perburuhan yang disebut Kementerian Perburuhan. Kementerian ini dibentuk pada tanggal 3 Juli 1947 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1947. Sementara itu pengiriman TKI keluar negeri masih berlanjut, hanya saja ditempuh dengan cara tradisional. Dengan cara ini negara belum ikut campur karena TKI yang pergi hanya mengandalkan alasan keagamaan dan lintas negara yang tidak dibebani dokumen apapun. Pada masa paska kemerdekaan tersebut pengiriman TKI dilakukan secara perorangan oleh kerabat yang beribadah haji/umroh ke Arab

¹¹ BNP2TKI, *Sejarah Penempatan TKI Hingga BNP2TKI*, <http://www.bnp2tki.go.id/frame/9003/Sejarah-Penempatan-TKI-Hingga-BNP2TKI> diakses pada tanggal 22 Februari 2016.

Saudi. Mereka yang telah melaksanakan ibadah tidak semuanya kembali ke Indonesia, sebagian dari mereka memutuskan untuk tinggal dan bekerja di sana. Selain Arab Saudi, Malaysia ikut menjadi negara tujuan dari para TKI karena letak geografisnya yang berdekatan dengan Indonesia.

Pengiriman TKI mulai dikendalikan oleh Pemerintah, dalam hal ini dilakukan oleh Depnakertrans (Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi), dan pihak swasta sejak dikeluarkannya Antar Kerja Antar Daerah (AKAD) dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1970.¹² Peraturan Pemerintah ini berisi tentang kewenangan dalam mengatur proses pengiriman TKI keluar negeri. Mekanisme AKAD ini dilakukan dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor per 7/Men/IV/2008 tentang Penempatan Tenaga Kerja, Keputusan dirjen binapenta Kemenakertrans RI Nomor. Kep.258/Men/2008 Tentang Tata Cara Penempatan TK-AKAD. Sementara mekanisme penempatan tenaga kerja AKAN dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.¹³

¹² Awani Irewati, *Kebijakan Indonesia Terhadap Masalah TKI di Malaysia*, dalam edisi Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Masalah TKI Ilegal di Negara ASEAN*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2003, h. 34

¹³ Binapenta, "Mekanisme Pelayanan Rekomendasi Penempatan Tenaga Kerja Akad" http://binapenta.naker.go.id/uploads/layanan_akad/MEKANISME PELAYANAN REKOMENDASI PENEMPATAN TENAGA KERJA AKAD.pdf diakses pada tanggal 22 Februari 2016

**Tabel 1.3 Penempatan Tenaga Kerja Indonesia dalam Kurun Waktu
2011 s/d 2016 (s.d 31 Januari)**

NO.	TAHUN	JUMLAH
1.	2011	586.802
2.	2012	494.609
3.	2013	521.168
4.	2014	429.872
5.	2015	275.736
6.	2016 (s/d 31 Januari)	21.763

Sumber : Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITPO BNP2TKI)

**Tabel 1.4 25 Negara Terbesar Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri
Indonesia Periode 1 Januari – 31 Januari 2016**

NO.	NEGARA	JUMLAH	NO.	NEGARA	JUMLAH
1.	Malaysia	8.352	14.	Kuwait	19
2.	Taiwan	6.890	15.	Maldiva	17
3.	Arab Saudi	1.644	16.	Amerika Serikat	17
4.	Hongkong	1.338	17.	Zambia	15
5.	Singapura	1.301	18.	Liberia	10
6.	Brunei Darussalam	842	19.	Sri Lanka	8
7.	Korea Selatan	535	20.	India	7
8.	Uni Emirat Arab	480	21.	Bahrain	5

9.	Oman	72	22.	Jepang	4
10.	Qatar	64	23.	Yordania	4
11.	Italia	46	24.	Rusia	4
12.	Brazil	37	25.	Kongo	3
13.	Turki	21	26.	Lainnya	28
TOTAL			21.763		

Sumber : Subbid Pengolahan Data, Bidang Pengolahan dan Penyajian Data (PUSLITPO BNP2TKI)

Banyaknya jumlah TKI di luar negeri dipicu oleh beberapa alasan. Alasan geografis dan alasan keagamaan menjadi salah satu dari berbagai alasan lain bagi TKI untuk bekerja di sana. Alasan geografis seperti lintas negara yang berdekatan, akses masuk negara yang mudah, menjadikan Malaysia berada di posisi pertama sebagai negara tujuan TKI. Sementara itu Arab Saudi menduduki peringkat ke-3 negara dengan jumlah TKI terbesar. Arab Saudi dijadikan tujuan untuk bekerja karena mayoritas penduduk kedua negara yang memeluk agama Islam, disertai dengan kemudahan untuk melaksanakan ibadah Haji atau Umrah di Mekkah. Sementara dari Asia Tenggara sendiri, Indonesia merupakan negara terbesar pemasok tenaga kerja selain Filipina. Fakta ini bukan tidak membawa keuntungan besar bagi Indonesia. Faktanya, TKI merupakan penyumbang devisa terbesar

kedua di Indonesia setelah migas hingga mencapai angka 60 trilliun rupiah sampai akhir 2009.¹⁴

Selain itu menurut Laporan Bank Dunia yang bertajuk *Migrations and Remittances Factbook 2016*, Indonesia dinilai telah membawa remitansi sebesar US\$ 10 miliar pada tahun 2015.¹⁵ Besarnya remitansi yang diterima Indonesia ini telah mampu menjadi penyumbang devisa negara terbesar. Namun di sisi lain perolehan remitansi tersebut tidak diimbangi dengan perlindungan maksimal yang tersedia bagi TKI luar negeri. Hingga saat ini pemerintah banyak menyerahkan urusan penempatan TKI terhadap swasta sementara pemerintah lebih terfokus pada peningkatan remitansi dan menjadi mediator masalah pada TKI. Kewenangan pengalihan urusan ini disahkan pula di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Pengalihan penempatan TKI oleh swasta ini selain memiliki kelebihan berupa inovasi dan terobosan baru, namun hal ini tidak diimbangi dengan perlindungan yang diberikan kepada TKI.

Arab Saudi merupakan salah satu negara mitra Indonesia yang telah lama menjalin kerjasama di berbagai bidang. Kerjasama kedua negara ini dirancang dalam bentuk perjanjian bilateral pada tanggal 24 Nopember 1971.¹⁶ Paska

¹⁴ Rico Afrido, "TKI Pemasok Devisa Terbesar Setelah Migas", <http://economy.okezone.com/read/2012/02/29/320/584522/tki-pemasok-devisa-terbesar-kedua-setelah-migas> diakses pada tanggal 24 Februari 2016.

¹⁵ World Bank Group, *Migration And Remittances Factbook 2016 : Third Edition*, diunduh dari situs www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances pada 22 Juli 2016

¹⁶ "Protokol Perjanjian Persahabatan antara Republik Indonesia dan Kerajaan Saudi Arabia" merupakan perjanjian bilateral yang dilatarbelakangi oleh keinginan bekerjasama antara kedua negara di berbagai bidang. Seperti bidang pengaturan haji/umrah, perdagangan, penerbangan sipil, kesehatan, diplomatik dan konsuler, kebudayaan, dll. Perjanjian tersebut turut mengatur tentang perwujudan perdamaian dan kemakmuran dunia, serta langkah yang ditempuh dalam

dibentuknya perjanjian persahabatan tersebut, kerjasama Indonesia dengan Arab Saudi semakin meluas dan mencakup bidang ekonomi politik sosial budaya seperti proyek pengembangan pupuk, pengajaran agama Islam, proyek jalan bebas hambatan, proyek *Nuclear Estate And Small Holder*, proyek pengawasan banjir dan irigasi, proyek pembangunan pelabuhan, angkutan udara berjadwal, dan lain sebagainya. Diantara bidang kerjasama tersebut ada satu kerjasama bilateral mengenai penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di sektor domestik yang dituangkan dalam bentuk perjanjian yang ditandatangani pada 19 Februari 2014. Perjanjian tersebut berisi sembilan pasal yang secara keseluruhan membahas tentang syarat dan ketentuan tentang tenaga kerja Indonesia yang akan ditempatkan di wilayah Arab Saudi. Di sisi lain, Arab Saudi juga memiliki aturan tentang buruh yang dituangkan dalam *Saudi Labour Law Royal Decree No. M/51, 23 Sha'ban 1426 / 27 September 2005*. Peraturan ini terdiri dari 245 Pasal yang didalamnya telah mengatur hukum bagi pekerja baik berasal dari Arab Saudi maupun negara asing.

Suatu organisasi internasional yang bergerak di bidang hak asasi manusia, *Human Rights Watch*, telah melakukan sejumlah penelitian mengenai pekerja migran di Arab Saudi pada tahun 2008. Dari hasil penelitian membuktikan bahwa pekerja migran di Arab Saudi banyak menghadapi masalah yang akhirnya berdampak konflik dengan sistem pengadilan di Arab Saudi. Masalah yang dihadapi dapat berupa akses yang tidak merata atau terbatasnya bantuan

menyelesaikan perselisihan secara damai. Perjanjian tanpa batas waktu tersebut kemudian diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1971 tentang Perjanjian Persahabatan Antara Republik Indonesia dan Kerajaan Saudi Arabia dan dapat menjadi acuan untuk perjanjian bilateral selanjutnya.

penerjemah, bantuan hukum, akses ke pejabat konsuler mereka, diskriminasi dan moral hukum yang keras, dan lain sebagainya. Bahkan, pekerja migran yang menjadi korban perkosaan seringkali tidak bisa membuktikan di depan hukum dikarenakan hukum syariah Arab Saudi yang ketat, justru dapat dituntut kembali atas dasar perilaku tidak bermoral dan perzinahan. Hukuman yang dijatuhkan atas perilaku semacam ini dapat berupa penjara, rajam, dan untuk beberapa kasus dapat berupa hukuman mati.¹⁷

Dari sisi kedutaan seringkali melontarkan protes karena ketiadaan seperangkat aturan atau sistem untuk menangani kasus penyiksaan terhadap pekerja migran. Kepada salah satu pejabat domestik yang tidak ingin disebutkan namanya, berkata, *“There is no standards, we can’t tell you this is the procedure out of Riyadh, because each is unique case, there is different solution each time because there is no procedure”*.¹⁸ Oleh karena ketiadaan sistem inilah, maka peran dari departemen luar negeri dari negara pengirim menjadi sangat penting dalam memberikan perlindungan berupa bantuan hukum, bantuan penerjemah dan pendampingan dalam menangani kasus yang dialami oleh TKI di Negara penerima.

Banyaknya kasus TKI yang tidak mendapat akses konsuler ini menjadi salah satu bukti bahwa upaya diplomasi Indonesia di Arab Saudi bukan merupakan hal yang mudah. Seperti yang dikatakan oleh anggota DPD RI Fahira

¹⁷ Human Rights Watch, *“As If I Am Not A Human : Abuses Against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia”*, New York, 2008, h. 6-7.

¹⁸ *Ibid.*

Idris dilansir dari situs Republika, menyatakan bahwa hukum di Arab Saudi bergantung pada keluarga korban dan Raja Arab Saudi. Sejauh keluarga korban tidak memaafkan dan Raja Arab Saudi tidak mengampuni, upaya diplomatik negara tetap tidak akan bisa menghentikan pelaksanaan upaya mati yang telah ditetapkan.¹⁹

Sistem Kafalah atau *sponsorship* di berbagai negara di timur tengah turut menjadi hambatan dalam mengimplementasikan perlindungan terhadap TKI, salah satunya adalah Arab Saudi. Sistem Kafalah ialah sistem dimana Pekerja Rumah Tangga (untuk selanjutnya disebut PRT) harus memiliki sponsor dalam negeri yang akan menjamin visa dan status hukum dari PRT yang bersangkutan. Tanpa adanya sponsor maka seorang TKI tidak diizinkan masuk negara tujuan, berpindah kerja dan meninggalkan negara. Sebagai akibatnya, status imigrasi seorang PRT terikat pada sponsor yang dalam hal ini biasanya merupakan majikan sendiri.²⁰ Dengan kata lain, majikan akan menjadikan pekerja mereka sebagai bagian dari kekuasaan mereka yang mana memiliki tingkat privasi sangat tinggi dan tidak dapat diganggu gugat. Seperti yang diungkapkan oleh Menteri Tenaga Kerja Hanif Dzakiri, "*Hak privasi majikan di sana sangat kuat daripada perjanjian kerja maupun peraturan ketenagakerjaan*". Akibat dari sistem ini pejabat konsuler tidak dapat mengunjungi TKI tanpa izin dari majikan. Satu-

¹⁹ Dyah Ratna, "*Upaya Diplomatik Bebaskan TKI Dinilai Sulit*", <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/04/18/nn06tm-upaya-diplomatik-bebaskan-tki-dinilai-sulit> diakses pada tanggal 25 Februari 2016.

²⁰ Ahmad Baidawi, *Kebijakan Arab Saudi Tidak Bersedia Bergabung Dalam ILO dan IOM*, https://www.academia.edu/19696879/KEBIJAKAN_ARAB_SAUDI_TIDAK_BERSEDIA_BERGABUNG_DALAM_ILO_DAN_IOM diakses pada tanggal 25 Februari 2016.

satunya cara untuk menghubungi TKI tersebut adalah menggunakan nomor telepon yang ditinggalkan.

Perwakilan diplomatik dan konsuler sejatinya memiliki fungsi untuk menghubungkan negara satu dengan negara lain terkait kerjasama antar dua negara. Kerjasama yang dimaksud dapat meliputi pemberian informasi dari suatu warga negara yang ada di negara asing. Dan dalam hal permasalahan yang dihadapi oleh TKI di Arab Saudi, hal ini sudah sepantasnya menyadarkan Indonesia bahwa notifikasi konsuler memiliki peran penting dalam hubungan bilateral kedua negara. Instrumen internasional turut mengatur pula tugas, fungsi, dan kewajiban perwakilan diplomatik dan konsuler dalam melindungi warga negara di negara penerima. Instrumen tersebut dapat ditemui di dalam Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Inpres tersebut berisi kebijakan yang ditujukan kepada beberapa kementerian Republik Indonesia dalam hal mengoptimalkan perlindungan terhadap TKI. Berikut adalah program yang dicanangkan melalui lampiran Inpres Nomor 6 Tahun 2006 :

Tabel 1.5 Lampiran tentang Kebijakan Penempatan dan Perlindungan TKI

KEBIJAKAN	PROGRAM	TINDAKAN	KELUARAN
A. Penempatan TKI	1. Penyederhanaan dan Desentralisasi pelayanan penempatan TKI	a. Pengesahan permintaan nyata TKI (<i>Job order/ Demand Letter</i>) oleh KBRI/KJRI secara on-line system	Jumlah dan kualifikasi Calon TKI dapat segera diketahui oleh seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah,
		b. Penerbitan Surat Izin Pengerahan (SIP)	SIP terbit dalam waktu 1 hari kerja
		c. Penyuluhan, seleksi dan penandatanganan Perjanjian Penempatan	Pelaksanaan dalam waktu 3 hari kerja.
		d. Penerbitan Paspor TKI di Daerah	Biaya pengurusan Paspor menjadi murah dengan pengaman biometric dalam waktu 3 hari kerja.
		e. Penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN)	Biaya Murah dan Waktu Penerbitan 1 hari kerja
	2. Peningkatan Kualitas dan Kuantitas Calon TKI.	a. Peningkatan fungsi market intelligence dari Perwakilan RI.	Roadshow/promosi jasa Tenaga Kerja Indonesia di negara penerima TKI.
		b. Pemeriksaan awal kesehatan Calon TKI	Hasil pemeriksaan selesai dalam 1 hari kerja.
		c. Peningkatan mutu penyelenggaraan pelatihan	Jumlah TKI berketrampilan meningkat.
		d. Calon TKI melakukan uji kompetensi oleh Lembaga yang terakreditasi.	Pelaksanaan dan hasil uji kompetensi 1 hari kerja.

		e. Pemeriksaan lanjutan kesehatan (khusus sesuai permintaan negara penempatan) Calon TKI	Hasil pemeriksaan selesai tidak lebih dari 14 hari kerja
		f. Peningkatan perjanjian kerja sama dengan negara penerima TKI berketramplan	Jumlah MOU/MCN (<i>mandatory consular notification</i>) dengan negara penerima TKI meningkat dari 5 menjadi 17 buah.
		g. Optimalisasi Bursa Kerja Kabupaten/Kota	Calon TKI terdaftar pada Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi ketenagakerjaan
	3. Pelayanan TKI di embarkasi dan debarkasi dengan Sistem <i>One Roof Services</i>	a. Penghapusan verifikasi dokumen keberangkatan TKI di embarkasi	Proses embarkasi mudah dan cepat
		b. Konter khusus TKI untuk pelayanan Imigrasi	Pelayanan keimigrasian mudah dan cepat
		c. Penyediaan lounge kedatangan TKI di Bandara Soekarno-Hatta dan Juanda	Kenyamanan dan keamanan TKI
		d. Peningkatan kelancaran arus kedatangan barang milik TKI	Kemudahan pengurusan barang milik TKI
B. Perlindungan TKI	1. Advokasi dan Pembelaan TKI	Fasilitasi penyediaan bantuan hukum bagi TKI	1. Fasilitasi penyediaan lembaga bantuan hukum di Provinsi sumber utama TKI. 2. Kerja sama perwakilan RI (termasuk perwakilan dagang RI di Taiwan) dengan law firm setempat di 11 negara penempatan TKI. 3. Penugasan pejabat POLRI pada negara penempatan TKI sesuai kebutuhan.

	2. Penguatan fungsi Perwakilan RI dalam perlindungan TKI	Pembentukan <i>Citizen Service/ Atase</i> Ketenagakerjaan di negara Penerima TKI	Terbentuk <i>Citizen Service/Atase</i> Ketenagakerjaan di 6 Negara yaitu Korea Selatan, Brunei Darussalam, Singapura, Jordania, Syria, Qatar.
C. Pemberantasan Calo/Sponsor TKI	1. Pemberantasan praktek percaloan/ sponsor TKI di daerah	Pencegahan dan penindakan praktek percaloan/sponsor TKI	1. Biaya penempatan Calon TKI turun 2. Penempatan TKI secara legal meningkat
	2. Pemberantasan tindakan premanisme dan percaloan terhadap TKI di embarkasi/debarkasi	Tindakan preventif dan represif bagi calo dan premanisme	Penurunan kasus percaloan dan premanisme
D. Lembaga Penempatan TKI	Peningkatan profesionalitas lembaga Penempatan TKI	a. Registrasi Ulang PPTKIS	Jumlah dan kualitas PPTKIS sesuai persyaratan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004
		b. Evaluasi Kinerja PPTKIS	Pencabutan izin PPTKIS yang tidak memenuhi persyaratan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004
		c. Penerbitan Surat Ijin Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (SIPPTKI) untuk PPTKIS yang badan hukumnya berkedudukan di Daerah	SIPPTKIS terbit paling lama dalam waktu 30 hari kerja setelah permohonan diajukan
		d. Penataan Lembaga Asuransi Perlindungan TKI	Polis Asuransi langsung bagi setiap TKI
		e. Penataan lembaga Sarana Kesehatan dan Psikologi TKI	Hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi TKI yang dapat dipertanggungjawabkan.

E. Dukungan Lembaga Perbankan	1. Fasilitasi Kredit untuk Calon TKI	Meningkat kerja sama dengan lembaga perbankan dalam pembiayaan penempatan TKI	Peningkatan realisasi kredit bagi Calon TKI yang pasti dan murah
	2. Pengelolaan Remitansi TKI	Meningkat kerja sama dengan perbankan Nasional dengan bank koresponden negara penempatan TKI	Volume Remitansi melalui bank meningkat

Sebagaimana disebutkan dalam tabel, yakni pada kebijakan penempatan TKI, program peningkatan kualitas dan kuantitas calon TKI, Presiden menginstruksikan tindakan yang salah satunya dengan meningkatkan perjanjian kerjasama dengan negara penerima TKI berketerampilan. Bentuk keluaran dari tindakan tersebut adalah dengan meningkatkan jumlah *Memorandum of Understanding* (untuk selanjutnya disebut MoU) atau *Mandatory Consular Notification* (untuk selanjutnya disebut MCN). Peningkatan jumlah kesepakatan tersebut berawal dari 5 buah menjadi 17 buah. Peningkatan jumlah MCN ini menggambarkan bahwa MCN menjadi salah satu hal penting yang harus ditingkatkan antara Indonesia dengan negara penempatan TKI. Meskipun kedua negara telah meratifikasi Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963, tetapi apabila kedua negara memiliki perjanjian MCN maka perjanjian bilateral di bidang diplomatik dan konsuler semakin menguat. Karena MCN secara umum merupakan penegasan kembali kewajiban negara mengenai pemberitahuan konsuler atas warga negara yang sedang bermasalah di negara lain. Pemerintah Indonesia selama ini telah mengupayakan pembentukan MCN dengan negara lain,

khususnya negara dengan konsentrasi WNI terbesar seperti Malaysia, Arab Saudi, dan Taiwan. Paska dieksekusinya Siti Zainab pada tahun 2011, Indonesia semakin giat dalam mendesak pemerintah Arab Saudi untuk bersedia bekerjasama membentuk MCN.

Kebijakan Presiden dengan meningkatkan MoU bertujuan untuk menjadi bukti dasar atas kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi apabila dibelakang hari terjadi sengketa. Kerjasama antara Indonesia dan Arab Saudi pertama kali dibentuk pada tahun 1970 melalui perjanjian bilateral yang kemudian diratifikasi di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1971 tentang Perjanjian Persahabatan Antara Republik Indonesia dan Kerajaan Saudi Arabia. Undang-undang tersebut menjadi dasar kerjasama kedua negara di berbagai bidang, termasuk di bidang tenaga kerja. Pada tahun 2014 Indonesia kembali membentuk MoU dengan Arab Saudi tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Sektor Domestik.

1.2 Rumusan Masalah :

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan ini adalah :

1. Kedudukan MCN dalam hubungan diplomatik antar negara.
2. Upaya pemerintah Indonesia dalam melindungi TKI melalui MCN.

1.3 Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini memiliki tujuan antara lain :

- a. untuk mengetahui fungsi MCN dalam hubungan diplomatik dan konsuler dan sebagai upaya melindungi TKI;
- b. untuk mengetahui bagaimana perbedaan hubungan diplomatik dan konsuler dengan dan tanpa *Mandatory Consular Notification*;
- c. untuk mengetahui langkah-langkah yang ditempuh pemerintah dalam melindungi TKI baik dari peraturan dalam negeri atau instrumen internasional.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari pembahasan penulisan skripsi ini, diharapkan dapat manfaat baik secara teoritis dan praktis :

- a. Secara teoritis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian dalam menentukan betapa pentingnya MCN dalam hubungan diplomatik antar negara, sekaligus sebagai upaya peningkatan perlindungan terhadap TKI di luar negeri.

- b. Secara praktis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat dijadikan bahan untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan memberi manfaat bagi para TKI. Selain itu diharapkan agar tulisan ini dapat digunakan sebagai referensi bagi mahasiswa lainnya.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian hukum yang penulis gunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Dalam penulisan ini, penulis mengkaji asas atau prinsip yang ada dalam hukum internasional. Dengan melakukan pengkajian terhadap asas hukum internasional maka dapat diketahui fungsi MCN sebagai upaya peningkatan perlindungan Indonesia dalam melindungi TKI di luar negeri.

1.5.2 Tipe Pendekatan Masalah

Tipe pendekatan yang penulis gunakan dalam tulisan ini adalah *statute approach* (pendekatan perundang-undangan), *historical approach* (pendekatan sejarah) dan *case approach* (pendekatan kasus).

Tipe penelitian dengan pendekatan perundang-undangan adalah menelaah seluruh regulasi atau ketentuan yang bersangkutan dengan isu hukum yang ada dalam tulisan ini. Ketentuan yang dimaksud mencakup regulasi nasional dan juga internasional. Tipe penelitian dengan pendekatan sejarah yaitu pendekatan dengan melihat hal yang melatarbelakangi terjadinya masalah hukum itu sendiri. Tipe penelitian dengan pendekatan kasus yakni pendekatan yang merujuk pada *ratio decidendi* atau alasan hukum yang digunakan hakim untuk sampai pada putusannya, dan bukan merujuk pada putusan pengadilan itu sendiri.²¹

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. IV, Kencana, Jakarta, 2010, h. 133

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipakai dalam penulisan skripsi ini terdiri dari beberapa bahan hukum antara lain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tambahan.

1.4.3.1 Bahan hukum primer,

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini berasal dari instrumen-instrumen hukum internasional serta hukum nasional. Adapun instrumen tersebut antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445, untuk Selanjutnya Disebut UU TKI);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5388, untuk selanjutnya disebut PP TKI);
3. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia;
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1970 tentang Perjanjian Persahabatan Antara Republik Indonesia dan Kerajaan Saudi Arabia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2972);

5. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia;
6. *Vienna Convention On Diplomatic Relations* 1961 (selanjutnya disebut Konvensi Wina 1961);
7. *Vienna Convention On Consular Relation* 1963 (selanjutnya disebut Konvensi Wina 1963);
8. *Vienna Convention On The Law Of Treaties* 1969 (selanjutnya disebut Konvensi Wina 1969);
9. *Saudi Labour Law Royal Decree* No. M/51, 23 Sha'ban 1426/27 September 2005;
10. Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi Mengenai Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Sektor Domestik;
11. *ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* 2001;
12. *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection* 2006.

1.4.3.2 Bahan hukum sekunder,

Bahan hukum sekunder adalah seluruh publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi dan hasil wawancara dengan pakar hukum di bidangnya. Di dalam skripsi ini yang menjadi bahan sekunder meliputi buku literatur, jurnal-jurnal hukum, tesis, artikel internet, pendapat para ahli serta hasil wawancara dengan pakar yang terkait dengan perlindungan diplomatik

1.5.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari bahan kepustakaan. Selain dari bahan kepustakaan, penulis juga mengumpulkan artikel elektronik yang berkaitan dengan isu hukum dan kasus terkait. Selain itu penulis mengumpulkan pendapat tokoh terkait dan pendapat para sarjana yang diperoleh dari bahan elektronik.

1.5.5 Analisa Bahan Hukum

Analisa hukum dilakukan dengan metode deduktif, yakni dengan menganalisis sumber bahan hukum seperti perundang-undangan nasional, serta konvensi internasional. Hasil analisa tersebut lalu ditarik suatu inti yang merupakan kesimpulan bersifat umum. Dari kesimpulan tersebut lalu digunakan untuk menyelesaikan isu hukum penulisan skripsi ini.

BAB II

KEDUDUKAN *MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION* DALAM HUBUNGAN DIPLOMATIK ANTAR NEGARA

2.1 Konsep Perwakilan Negara dalam Hukum Internasional

Konsep perwakilan negara secara umum didasarkan pada tuntutan dan kebutuhan yang timbul di dalam negeri. Adanya persamaan kebutuhan inilah yang melatarbelakangi timbulnya konsep perwakilan negara di negara lain yang selanjutnya membentuk hukum diplomatik. Pengertian dari hukum diplomatik sendiri pernah diberikan oleh Ernest Satow yakni *“diplomatic’s the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the Governements of independent states, extending sometimes also to their relations with vassal states or more briefly still, the conduct of business between states by peaceful means.”*²² Quincy Wright memberikan batasan tentang diplomasi yaitu :*“the employment of tact, shrewdness, and skill in any negotiation or transaction; and the art of negotiation in order to achieve the maximum costs within a system of politics in which war is a possibility”*.

Sehingga dari pengertian dan batasan tersebut, dapat ditarik beberapa faktor penting dalam diplomasi antara lain :²³

²² E. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Longmans Green and Co, London 4th ed, 1957, h. 3.

²³ Syahmin A.K., *Hukum Diplomati Suatu Pengantar*, CV. Armico, Bandung, 1984, h. 3.

1. Adanya hubungan antar bangsa untuk merintis kerjasama dan persahabatan;
2. Hubungan tersebut dilakukan melalui pertukaran misi diplomatik dan para pejabatnya;
3. Pejabat diplomatik tersebut harus diakui statusnya oleh agen diplomatik; dan
4. Para diplomat harus diberikan perlu diberikan kekebalan dan keistimewaan yang didasarkan ketentuan atau prinsip hukum internasional serta perjanjian lain antar negara.

Awal mula konsep perwakilan negara bermula dari Zaman India Kuno pada abad ke-12, perwakilan yang dikirimkan pada masa itu biasa disebut dengan duta.²⁴ Pengiriman duta telah banyak dilakukan oleh negara-negara Asia jauh sebelum negara-negara Eropa mengenal hal ini. Sementara negara-negara Eropa baru mengenal metode pengiriman duta sejak abad ke-16, yang mana kemudian ditetapkan sebagai kebiasaan internasional. Hubungan diplomasi tersebut kemudian mulai diperbincangkan pertama kali pada Kongres Wina 1815 yang kemudian disempurnakan dengan protokol *Aix-La Chapelle* 1818. Kongres telah menandakan hubungan diplomasi telah menunjukkan sisi modernnya.

International Law Commission (ILC) merupakan sebuah badan PBB berdiri pada tahun 1947 yang bertujuan untuk meningkatkan pengembangan kemajuan hukum internasional. ILC telah banyak menangani masalah hukum internasional, yang dimana beberapa diantaranya menyangkut masalah diplomatik. Berangkat dari masalah ini ILC lalu mengkodifikasikan beberapa ketentuan mengenai

²⁴ Ali Sastroamidjojo, *Pengantar Hukum Internasional*, Bharata Jaya, Jakarta, 1971, h. 165.

diplomatik dan konsuler. Dari sekian rancangan kodifikasi yang dilakukan ILC, Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963 merupakan rancangan yang disetujui berbagai negara peserta dan disahkan menjadi konvensi internasional.

Perserikatan Bangsa-Bangsa lalu memprakarsai konferensi mengenai hubungan diplomatik pada 2 Maret sampai 14 April 1961 dan membahas rancangan pasal yang telah dipersiapkan ILC. Dari konferensi tersebut terbentuklah Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik tertanggal 18 April 1961 (selanjutnya disebut konvensi Wina 1961). Hal yang sama terjadi pula pada Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler. Konvensi Wina 1963 terbentuk pada tanggal 24 April 1963. Kedua konvensi tersebut kemudian menjadi dasar hukum lahirnya perjanjian mengenai perwakilan diplomatik dan konsuler pada suatu negara. Tidak hanya itu, Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963 menyebutkan pula hak dan kewajiban dari para duta besar dan konsulat di negara penerima, mengatur cara memberikan bantuan terhadap warga negara yang berada di negara penerima, hingga aturan mengenai *persona non grata*.

2.1.1 Kedaulatan Negara di dalam Hukum Internasional

Istilah kedaulatan berasal dari kata “*daulah*” yang di dalam bahasa Arab memiliki arti kekuasaan. Istilah kedaulatan pertama kali digunakan oleh Jean Bodin, seorang filsuf Perancis, ahli hukum, ilmuwan politik dan ekonomi, di dalam bukunya yang berjudul *Les Six Livres de la Republique*. Bodin berpendapat bahwa kedaulatan memiliki empat sifat pokok yakni permanen, asli, bulat atau

tidak dapat dibagi-bagi, dan tidak terbatas.²⁵ Kedaulatan di dalam hukum internasional tertera pula sebagai salah satu komponen penting yang harus dimiliki negara dalam menjalankan hak dan kewajibannya pada Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933 tentang Hak dan Kewajiban Negara. Ketiga komponen utama lainnya yakni penduduk tetap, wilayah dan pemerintahan, memiliki hubungan erat satu sama lain karena kedaulatan hanya dapat dilaksanakan pada wilayah negara tersebut. Kedaulatan sebagai salah satu poin penting harus dimiliki suatu negara agar dapat menjalankan hak dan kewajibannya, serta mampu membentuk keputusan tanpa dipengaruhi otoritas lain. Kedaulatan suatu negara terbagi atas dua konsep utama, yakni kedaulatan berdasarkan jangkauan (*scope*) dan kedaulatan berdasarkan wilayah (*territorial*).²⁶

Kedaulatan berdasarkan jangkauan membagi kedaulatan menjadi kedaulatan internal (*internal sovereignty*) dan kedaulatan eksternal (*external sovereignty*). Kedaulatan internal adalah kewenangan eksklusif suatu negara untuk menentukan lembaga-lembaga negaranya, cara kerja lembaga negara, hak untuk membentuk undang-undang tanpa intervensi negara lain, mendapatkan kepatuhan dari rakyatnya, dan memutuskan persoalan yang timbul dalam yurisdiksinya. Sementara kedaulatan eksternal adalah kewenangan eksklusif bagi setiap negara untuk menentukan hubungan internasionalnya dengan negara lain.²⁷

²⁵ Retno Listyarti dan Setiadi, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk SMK dan MAK Kelas X*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2008, h. 11.

²⁶ Andrew Firdaus Sunarso Putra, *Intervensi Terhadap Kedaulatan Suatu Negara Menurut Hukum Internasional*, Skripsi, Universitas Jenderal Soedirman, 2015, h. 21.

²⁷ *Ibid.*

Kedaulatan berdasarkan konsep wilayah merupakan kekuasaan penuh suatu negara dalam melaksanakan kewenangan di wilayah negaranya. Terdapat satu istilah romawi yakni “*qui in territorio meo est, etiam meus subditus est*”, yang berarti apabila seseorang berada di wilayah tertentu, maka ia harus tunduk pada hukum wilayah tersebut.²⁸ Kedaulatan negara berdasarkan wilayah mencakup tiga wilayah yakni tanah, laut dan udara. Ketiga wilayah dengan kedaulatan tersebut lalu membentuk yurisdiksi negara.²⁹

2.1.2 Tinjauan tentang Yurisdiksi Negara

Istilah yurisdiksi sendiri berasal dari kata “*jurisdiction*”. *Juris* memiliki arti kepunyaan menurut hukum sementara *diction* berarti ucapan, sabda atau sebutan. Berdasarkan arti dari dua kata tersebut dapat disimpulkan bahwa yurisdiksi berkaitan dengan masalah hukum, kepemilikan menurut hukum atau kewenangan menurut hukum.³⁰ Sebagaimana yang telah dibahas di atas, bahwa kedaulatan tidak bisa terlepas dari wilayah / yurisdiksi karena di dalam yurisdiksi itulah sebuah negara dapat menjalankan hak dan kewajibannya secara penuh yang tidak dapat berlaku pada wilayah negara lainnya.

Di dalam wilayah darat, laut, dan udara inilah negara memiliki kuasa penuh atas warga negaranya, properti, dan begitu pula Warga Negara Asing (untuk

²⁸ Hans Kelsen, *Principle of International Law*, Rinehart & Company, Inc, New York, 1952, h. 216.

²⁹ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional I, Edisi Kesepuluh*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, h. 210.

³⁰ Sefriani, *Hukum Internasional*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010. h. 232.

selanjutnya disebut WNA). Bentuk kekuasaan pada yurisdiksi teritorial negara diimplementasikan ke dalam peraturan perundang-undangan (*legislative jurisdiction*), membentuk badan untuk menegakkan hukum baik secara paksa atau persuasive (*executive jurisdiction*), dan mengadili setiap subyek hukum yang tersangkut masalah pidana dan perdata, dan melanggar hukum di wilayah tersebut (*judicial jurisdiction*). Apabila didasarkan pada istilah romawi “*qui in territorio meo est, etiam meus subditus est*” dan prinsip teritorial, maka WNA harus tunduk pada hukum dari negara yang ditinggali tersebut. Meskipun negara penerima dapat pula mencekal masuknya orang asing atau orang-orang yang tidak dikehendaki, namun bentuk diskriminasi pada warga negara tertentu dapat menimbulkan permasalahan dengan negara asal WNA tersebut.³¹

2.1.3 Tanggung Jawab Negara terhadap Warga Negara Asing

Negara sebagai subyek internasional mengemban hak dan kewajiban yang kemudian disertai dengan tanggungjawab. Tanggungjawab negara meliputi banyak hal yang diantaranya meliputi tanggungjawab atas perbuatan melawan hukum, tanggungjawab atas pelanggaran perjanjian, tanggungjawab atas hutang negara, tanggung jawab atas konsesi, tanggung jawab atas ekspropriasi, tanggungjawab atas lingkungan, tanggung jawab atas kejahatan internasional, dan lain sebagainya. Dari sekian tanggungjawab negara terdapat pula tanggungjawab negara untuk melakukan perlindungan terhadap setiap warga yang berada di

³¹ *Advisory Opinion* mengenai penafsiran Perjanjian Perdamaian dengan Bulgaria, Hongaria dan Romania tahun 1947, *ICJ Reports* (1950), h. 65 dan 221 dikutip melalui Dian Purwaningrum Soemitro, *Ketentuan Hukum Internasional tentang Perlindungan terhadap WNA*, Jurnal Hukum Internasional, Volume 2 Nomor 4, 2006, h. 688.

dalam yurisdiksinya. Hal ini berlaku tidak hanya pada warga negara tersebut namun berlaku pula pada WNA.

Setiap negara yang melanggar perlindungan terhadap WNA dapat menimbulkan tanggungjawab internasional. Selama ini dikenal dua macam teori perlakuan negara terhadap WNA yakni *International Minimum Standard* dan *National Minimum Standard*. Berawal dari pentingnya perlindungan terhadap WNA, beberapa negara maju seperti Amerika Serikat menginginkan adanya standar minimum internasional dalam perlakuan terhadap WNA dan properti WNA. Menurut teori ini, standar tidak hanya mencakup hukum namun juga penegakannya.³²

Di sisi lain setiap negara berkembang memiliki standar minimum tersendiri mengenai perlakuan kepada WNA yang kemudian disebut dengan paham *National Minimum Standard*. Prinsip ini didasari pada Pasal 9 Konvensi Montevideo 1933 yang menyebutkan bahwa³³ : *Nationals and foreigners are under the same protection of the law and the national authorities and the foreigners may not claim rights other or more extensive than those of the nationals*. Sehingga menurut prinsip ini, negara akan memperlakukan sama antara WNA dengan warga negaranya. Umumnya paham ini digunakan untuk menghindari intervensi yang tidak diinginkan dari negara yang lebih kuat. Berdasarkan penjelasan di atas dapat dilihat terdapat pertentangan antara negara maju dan negara berkembang perihal

³²Ariadne Ginting, *Tanggung Jawab Negara (State Responsibility)*, [https://www.academia.edu/7230224/HUKUM_INTERNASIONAL -
Tanggung Jawab Negara State Responsibility](https://www.academia.edu/7230224/HUKUM_INTERNASIONAL_-_Tanggung_Jawab_Negara_State_Responsibility) diakses pada tanggal 5 April 2016.

³³ Ademola Abass, *Complete International Law : Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, New York, h. 271.

perlakuan terhadap WNA. Untuk itu Gracia Anador merangkum bahwa standar minimum suatu negara adalah perlindungan atas hak asasi manusia.³⁴ H. Waldock menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Hak Asasi Manusia di sini adalah *“rights which attach to all human beings equally, whatever their nationality”*.³⁵

2.2 Mandatory Consular Notification di dalam Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963

Hukum internasional tidak mewajibkan setiap negara untuk membuka perwakilan diplomatik dan konsuler di seluruh dunia. Hal ini dikarenakan pembentukan perwakilan negara asing hanya didasarkan pada *mutual consent* (persetujuan bersama) sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 2 Konvensi Wina 1961.³⁶ Perwakilan diplomatik dan konsuler tak ubahnya bagaikan perpanjangan tangan dari negara pengirim. Perpanjangan tangan ini kemudian memberikan esensi bahwa terdapat kepentingan antara dua negara, baik kepentingan berupa kerjasama, perdagangan hingga perlindungan warga negara dan lain-lain. Karena merupakan suatu perpanjangan tangan suatu negara maka petugas diplomatik dan konsuler berhak atas suatu kekebalan dan keistimewaan dalam menjalankan tugasnya di negara lain. Baik diplomatik ataupun konsuler,

³⁴*Ibid*

³⁵ Waldock, Humphrey, *Human Rights in Contemporary International Law and the Significance of The European Convention*, British Institute of International and Comparative Law, International Law Series No.5.

³⁶ Pasal 2 Konvensi Wina 1961 disebutkan bahwa : *“the establishment of diplomatic relations between State, and permanent diplomatic missions, takes place by mutual consent”*

masing-masing memiliki tugas dan fungsi yang berbeda. Fungsi diplomatik tertulis dalam Pasal 3 Konvensi Wina 1961 antara lain :

1. Perwakilan (*representation*)

Diplomatik yang menempati negara lain berfungsi sebagai penghubung antara negara pengirim dengan negara penerima. Selain itu perwakilan diplomatik berperan sebagai pembela kepentingan negara pengirim, dan sebagai simbol negara pengirim di negara penerima;³⁷

2. Perundingan (*negotiation*)

Pejabat diplomatik mengadakan perundingan yang membahas mengenai teknis-teknis antar dua negara. Perundingan tersebut mencakup kerjasama bilateral di bidang politik, ekonomi, budaya, perdagangan, militer, ilmu pengetahuan dan lain sebagainya;³⁸

3. Laporan (*reporting*)

Fungsi diplomatik yakni memberikan laporan mengenai keadaan dan perkembangan di negara dimana perwakilan ditempatkan. Pejabat diplomatik juga memberikan laporan mengenai hal-hal terkait dengan kinerja di negara penerima;

4. Perlindungan (*protection*)

Pejabat diplomatik berfungsi melindungi kepentingan negara pengirim dan warga negara yang berada di wilayah negara penerima. Namun fungsi

³⁷ Widodo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler pada Era Globalisasi*, Laks Bang Justitia, Surabaya, 2009, h. 53.

³⁸ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2013, h. 73

perlindungan pada Konvensi Wina 1961 lebih ditekankan kepada pertanggungjawaban negara.³⁹

Sementara tugas daripada konsuler tertulis dalam antara lain melindungi kepentingan negara pengirim dan kepentingan warga negaranya, memajukan hubungan niaga ekonomi, kebudayaan, dan ilmu pengetahuan, memberikan pertolongan terhadap warga negara atau badan usaha, bertindak sebagai notaris dan pejabat catatan sipil, mengeluarkan paspor, visa dan surat jalan kepada warga negara pengirim, mengirim dokumen yuridis atau ekstra yuridis⁴⁰ bilamana dibutuhkan oleh pengadilan setempat, memberi bantuan kepada kapal atau pesawat udara.⁴¹

Berdasarkan fungsi diplomatik dan konsuler di atas, jelas terlihat bahwa hubungan diplomatik merupakan suatu bentuk perwakilan yang berurusan dengan urusan publik dan mengandung aspek politik, yakni hubungan pemerintah negara dengan pemerintah negara yang lain. Sementara hubungan konsuler mewakili urusan yang lebih privat dan tidak mengandung aspek politik, seperti contohnya kegiatan perdagangan, pelayaran dan urusan lain yang menyangkut kebutuhan warga negara.⁴² Bantuan konsuler juga dapat berupa pendampingan oleh pengacara dan penerjemah terhadap warga negara yang mengalami masalah

³⁹ *Ibid*, h. 69

⁴⁰ Dokumen yuridis adalah dokumen yang berhubungan dengan ilmu hukum, sementara dokumen ekstra yuridis adalah dokumen diluar bidang ilmu hukum.

⁴¹ Lihat Pasal 5 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler

⁴² Boer Mauna, *Hukum Internasional : Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, PT. Alumni, Bandung, 2003, h. 527-529

hukum dan sulit berkomunikasi. Selain itu fungsi konsuler adalah untuk mendata warga negaranya yang meninggal di luar negeri. Laporan tersebut kemudian akan diteruskan kepada pemerintah negara asalnya. Bantuan-bantuan konsuler tersebut dapat pula ditolak oleh warga negaranya. Sebagaimana contohnya terdakwa kasus narkoba asal Inggris, Lindsay June Sandiford, divonis hukuman mati oleh Hakim Pengadilan Negeri Denpasar, Bali pada Januari 2013 silam. Inggris telah berupaya untuk memberikan bantuan konsuler akan tetapi ditolak oleh terdakwa.⁴³ Kendati demikian Inggris akan selalu siap untuk memberikan bantuan diplomatik dan konsuler apabila diperlukan.

Suatu negara memiliki kewajiban untuk melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri. Konsep perlindungan negara terhadap warga negaranya berawal dari tahun 1924 dari putusan *International Court of Justice* pada *Mavrommatis Palestine Concessions Case*. Putusan tersebut menyatakan bahwa : “a State is entitled to protect its subjects, when injured by acts contrary to international law committed by another state, from whom they have been unable to obtain satisfaction through the ordinary channel”. Kasus Mavrommatis (*The Mavrommatis Jerusalem Concessions*) adalah kasus yang terjadi pada tahun 1924 yaitu sengketa antara individu bernama Mavrommatis melawan Pemerintah Inggris perihal masalah konsesi di daerah Palestina. M. Mavrommatis, seorang berkewarganegaraan Yunani memperoleh konsesi dari otoritas Ottoman untuk bekerja pada pekerjaan publik di daerah Jerussalem dan Jaffa yang selanjutnya

⁴³ Pandasurya Wijaya, *Terpidana Mati Narkoba Asal Inggris Tolak Bantuan Negeranya*, diakses melalui situs <http://www.merdeka.com/dunia/terpidana-mati-narkoba-asal-inggris-tolak-bantuan-hukum-negaranya.html> pada 16 Juni 2016

menjadi daerah kekuasaan Inggris pada masa Perang Dunia I. Pada akhirnya, meskipun sengketa terjadi bukan antara negara dengan negara melainkan individu terhadap negara, namun ICJ memutuskan bahwa Negara tetap berkewajiban untuk melindungi warga negaranya apabila terjadi sengketa.⁴⁴ Gerhard Von Glahn, profesor dari bidang *political science*, memberikan batasan mengenai proteksi yang disebutkan dalam Konvensi Wina 1961, yakni “*he must be ready to assist them, they get into trouble abroad, may have to take charge of their bodies and effects if they happen to die on trip and in general acts as a trouble shooter for his fellow nationals in the receiving states.*”⁴⁵

Fungsi perlindungan terhadap warga negara yang berada di negara asing telah diemban oleh perwakilan konsuler sehingga lebih banyak mengacu pada Konvensi Wina 1963. Tidak hanya itu, untuk memaksimalkan perlindungan warga negara yang negara asing, di dalam Konvensi Wina 1963 pada Pasal 36 diatur pula tentang kewajiban *receiving state* dalam hal pelaporan atas keadaan warga negara *sending state* apabila dinyatakan bermasalah dengan hukum. Di dalam pasal tersebut disebutkan bahwa apabila warga negara *sending state* melakukan permintaan, pihak yang berwenang dari *receiving state* wajib, tanpa menunda, untuk memberikan informasi kepada pos konsuler negara pengirim. Bentuk pelaporan tersebut didukung pula dengan fasilitas pendukung fungsi

⁴⁴ United Nations, *Summaries Of Judgements, Advisory Opinions And Orders Of The Permanent Court Of International Justice*, diakses dari situs http://legal.un.org/PCIJsummaries/documents/english/PCIJ_FinalText.pdf, 2012, h. 28.

⁴⁵ Gerhard von Glahn dan James Larry Taulbee, *Law Among Nation : An Introduction to Public International Law*, Routledge, New York, 2011, h. 375.

konsuler yang berupa kebebasan berkomunikasi oleh petugas konsuler di negara tersebut kepada warga negaranya.⁴⁶

2.2.1 Latar Belakang Lahirnya *Mandatory Consular Notification*

Seperti yang diketahui pada bahasan sebelumnya bahwa tugas perlindungan lebih banyak diemban dalam fungsi konsuler dengan dasar hukum Konvensi Wina 1963. Konvensi Wina 1963 turut memberikan kebebasan kepada negara untuk membentuk perjanjian terkait perlindungan diplomatik bagi warga negaranya. Pada awal mulanya perlindungan terhadap warga negara dilaksanakan dengan pemberitahuan konsuler sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Tapi dalam kenyataannya banyak negara yang melanggar ketentuan pasal ini yang pada akhirnya melatarbelakangi dibentuknya perjanjian yang lebih spesifik. Negara tersebut menerapkan hukum nasionalnya pada WNA tanpa memberikan notifikasi kepada perwakilan konsuler yang ada di negaranya. Tentu hal semacam ini telah mencederai hak asasi warga negara asing berupa perlindungan yang berbentuk pendampingan, bantuan penerjemah, dan lain sebagainya. MCN pertama kali terbentuk dari Amerika Serikat.⁴⁷ Catatan sejarah menunjukkan bahwa Amerika Serikat terbukti berkali-kali telah melakukan pelanggaran Pasal 36 Konvensi Wina 1963 terhadap WNA yang melakukan tindak pidana di wilayahnya. Pelanggaran tersebut terjadi meskipun Amerika Serikat telah meratifikasi Konvensi Wina 1963 pada tahun 1969. Adapun

⁴⁶ lihat Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler

⁴⁷ Amelya Gustina, *The Important of Mandatory Consular Notification Between Indonesia and Other Foreign States*” *Mimbar Hukum* Volume 26 Nomor 2, Juni 2014, h. 324.

pelanggaran Amerika Serikat tersebut akan diuraikan dalam beberapa kasus berikut ini :

a. Kasus *La Grand* (Amerika Serikat vs Jerman)

Pada kasus *La Grand* yang terjadi pada tahun 1986, Amerika Serikat menjatuhkan hukuman kepada Karl La Grand dan Walter La Grand, 2 warga negara Jerman yang didakwa telah melakukan pembunuhan terhadap petugas bank dan percobaan perampokan di negara bagian Arizona. Pada tahun berikutnya, dua bersaudara La Grand dinyatakan bersalah dan dijatuhi hukuman mati. Jerman lalu mencoba untuk membuka kembali kasus dan menyelesaikan lewat jalur diplomatik namun ditolak oleh Amerika Serikat. Pada tahun 1999 Amerika Serikat melaksanakan eksekusi matinya terhadap Karl La Grand. Sehari setelah pelaksanaan eksekusi mati tersebut Jerman mengajukan mosi untuk tindakan sementara kepada *International Court of Justice* (untuk selanjutnya disebut ICJ). Sehari setelah pengajuan mosi, ICJ meminta Amerika Serikat untuk menunda eksekusi Walter La Grand hingga ada putusan lebih lanjut. Jerman mengajukan gugatan terhadap Amerika Serikat atas dalil bahwa Amerika Serikat telah lalai melakukan notifikasi kepada pemerintah Jerman sesuai yang diatur dalam Pasal 36 Konvensi Wina 1963.⁴⁸

⁴⁸ International Court of Justice, *La Grand Case (Germany v United States of America : Summary of The Order*, dikutip dari situs <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=524&code=gus&p1=3&p2=3&case=104&k=04&p3=5> pada 25 Juli 2016

Akan tetapi atas tuduhan tersebut Amerika Serikat beralih pada *Procedural Default Doctrine*. Menurut prinsip hukum ini, pengadilan federal tidak dapat memeriksa substansi kasus yang telah dilaksanakan pengadilan sebelumnya dalam hal pemohon gagal mengikuti prosedur pengadilan. Artinya, para terdakwa sudah seharusnya menyadari hak-haknya sebelum masuk persidangan untuk kemudian dimintakan kepada pengadilan. Apabila hingga persidangan dilaksanakan dan putusan telah ditetapkan namun terdakwa tidak menuntut haknya maka hak terdakwa akan dianggap hilang dan pengadilan lebih tinggi tidak bisa memeriksa tuntutan dari terdakwa tersebut. Sehingga doktrin yang telah menjadi peraturan mendasar prosedur kriminal Amerika Serikat ini telah menyebabkan La Grand bersaudara kehilangan haknya karena terlambat menyadari haknya sendiri.⁴⁹ Pada akhirnya, hakim ICJ memutuskan bahwa Amerika Serikat tidak dapat menggunakan ketentuan *Procedural Default Doctrine* sebagai alasan tidak melaksanakan Pasal 36 Konvensi Wina 1963 sehingga Amerika Serikat dinyatakan telah melanggar hukum internasional. Namun pada kasus ini, meskipun telah dinyatakan bersalah, ICJ tidak dapat merubah hukuman mati yang telah dijatuhkan Amerika Serikat kepada La Grand bersaudara. Sehingga kedua bersaudara tersebut tetap dieksekusi mati.⁵⁰

⁴⁹ Curtiz A. Badley, *Enforcing The Avena Decision on U.S Courts*, Harvard Journal of Law & Public Policy, Volume 30 Number 1, 2006, h. 124.

⁵⁰ International Court of Justice, *Op. Cit*

b. Kasus *Breard* (Amerika Serikat vs Paraguay)

Pada kasus *Breard* yang terjadi pada tahun 1992, Amerika Serikat menjatuhkan hukuman mati kepada Angel Francisco Breard, warga negara Paraguay atas tuduhan melakukan pembunuhan dan percobaan pemerkosaan terhadap warga Amerika Serikat, Ruth Dickie. Kepolisian Virginia mendapati paspor milik Angel Breard namun pemerintah Amerika Serikat menyarankan kepada pengadilan untuk menyembunyikan penemuan paspor tersebut. Selain itu Amerika Serikat tidak memperkenankan Pejabat Konsuler Paraguay untuk memberikan bantuan kepada Angel Breard.⁵¹ Pada pengadilan pertama Angel Breard dijatuhi hukuman denda sekaligus hukuman mati. Setelah itu Angel Breard mengajukan *habeas relief*⁵² dan menyatakan bahwa Amerika Serikat diduga telah melanggar Konvensi Wina 1963 pada saat penangkapannya terdahulu dengan cara tidak menginformasikan dirinya bahwa sebagai warga negara Paraguay dia memiliki hak untuk menghubungi petugas konsuler negaranya. Tetapi pengadilan negeri federal menolak gugatan Angel Breard karena doktrin *procedural default* seperti yang terjadi pada kasus *La Grand*.

⁵¹ Made Maharta Yasa, "Block Book Hukum Diplomatik", <http://fl.unud.ac.id/block-book/BLOCK%20BOOK%20Th.2008/BB%20Hukum%20Diplomatik%202008.....pdf> diakses pada 10 Februari 2016.

⁵² *Habeas relief* atau *habeas corpus* merupakan suatu konsep yang berasal dari sistem peradilan Anglo Saxon, dimana konsep tersebut memberikan hak kepada tersangka atau terdakwa untuk menuntut pejabat yang melakukan penahanan (polisi atau jaksa) untuk membuktikan bahwa penahanan tersebut tidak melanggar hukum dan telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dikutip dari Wessy Trisna, "Eksistensi Praperadilan Dalam Proses Hukum Perkara Pidana Di Pengadilan Negeri Medan", Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, 2010, h. 28.

International Court of Justice memutuskan bahwa Amerika Serikat telah terbukti melanggar Pasal 36 Konvensi Wina 1963, dan memberikan pertimbangan kepada Amerika Serikat agar membebaskan Angel Breard dari hukuman mati.⁵³ Namun putusan ICJ tersebut tidak serta menjadi kewajiban bagi Amerika Serikat dan hanya terbatas pada pertimbangan hakim pengadilan negeri karena sifatnya yang tidak *legally binding* atau tidak mengikat. Kasus Angel Breard berlanjut hingga tingkat kasasi dan berakhir pada pemungutan suara di *Supreme Court* dimana Angel Breard kalah 3 suara dan permohonan grasinya ditolak. Terpaut 2,5 jam setelah pemungutan suara itulah akhirnya Angel Breard tetap dihukum mati dengan *lethal injection* pada 14 April 1998.

c. Kasus Avena (Amerika Serikat vs Meksiko)

Pada kasus *Avena* yang terjadi pada tahun 2003, Amerika Serikat melalui beberapa negara bagian California, Texas, Illinois, Arizona, Florida, Ohio, Nevada, Oklahoma, dan Oregon menjatuhkan hukuman mati terhadap 54 warga negara Meksiko. Penjatuhan hukuman mati tersebut dilakukan tanpa ada pemberitahuan konsuler kepada perwakilan diplomatik dan konsuler Meksiko di Amerika Serikat.⁵⁴ Terhadap hukuman ini pemerintah Meksiko akhirnya membawa kasus ini ke Mahkamah Internasional atas dasar tuntutan bahwa Amerika Serikat telah melanggar Pasal 36 dan 37 Konvensi Wina 1963 tentang

⁵³ International Court of Justice, *Case Concerning The Vienna Convention Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, dikutip dari situs <http://www.icj-cij.org/docket/files/99/13106.pdf> pada 25 Juli 2016.

⁵⁴ Melda Kamil Ariadno dan Iman Rizani, *Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals*, Jurnal Hukum Internasional Volume 3 Nomor 3, April 2006, h. 443.

pemberitahuan diplomatik dan penyediaan perlindungan konsuler kepada warga negara Jerman. Pada akhirnya ICJ memberikan putusan sebagai berikut :

- a. Menyatakan bahwa Amerika Serikat telah melanggar Pasal 36 ayat (1) (b) Konvensi Wina 1963 dengan tidak menginformasikan dengan segera mengenai penahanan 51 warga negara Meksiko;
- b. Menyatakan bahwa Amerika Serikat telah melanggar Pasal 36 ayat (1) (b) Konvensi Wina 1963 dengan tidak memberitahukan secara layak perwakilan konsuler Meksiko dengan segera mengenai penahanan 49 warga negara Meksiko yang berakibat tidak tersedianya bantuan yang memadai sebagaimana diatur dalam Konvensi Wina 1963;
- c. Menyatakan bahwa Amerika Serikat telah melanggar Pasal 36 ayat (1) (a) dan (b) Konvensi Wina 1963 dalam hal penahanan 49 warga negara Meksiko, dimana Amerika menghalang-halangi pihak Meksiko untuk berkomunikasi dan memiliki akses terhadap dan mengunjungi warga negaranya selama berada dalam tahanan;
- d. Menyatakan bahwa Amerika Serikat telah melanggar Pasal 36 ayat (1) (c) Konvensi Wina 1963 dimana dalam hal penahanan terhadap 34 warga negara Meksiko, Amerika menghalang-halangi pihak Meksiko untuk memberikan bantuan hukum kepada warga negaranya;
- e. Menyatakan bahwa Amerika Serikat telah melanggar Pasal 36 ayat (1) (c) Konvensi Wina 1963 untuk mengkaji dan mempertimbangkan kembali tuntutan dan hukuman terhadap Mr. Caesar Roberto Fierro Reyna, Mr. Roberto Moreno Ramos, dan Mr. Osvaldo Torrs Aguilera;
- f. Menyatakan bahwa Amerika Serikat berkewajiban untuk memberikan ganti rugi yang sesuai, untuk mengkaji dan mempertimbangkan kembali hukuman yang diberikan kepada para warga negara Meksiko tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 46 Konvensi Wina 1963.⁵⁵

Sebagaimana yang diketahui, bahwa hukum internasional tidak memiliki badan eksekutif untuk menegakkan hukuman yang diberikan, sehingga ICJ hanya dapat memutuskan bahwa Amerika Serikat telah melanggar hukum internasional, membayar ganti rugi, dan memberi perintah untuk mengkaji ulang putusan, namun tidak dapat merubah hukuman mati yang telah dijatuhkan Amerika Serikat karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan negara. Dari putusan ICJ tersebut

⁵⁵ International Court of Justice, *Summary of Judgment of Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*”, <http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8190.pdf> diakses pada tanggal 18 Februari 2016, h. 15.

dapat dilihat bahwa kedua negara harus mendasarkan hubungan luar negeri terhadap setiap masalah yang menyangkut warga negara lain. Pelanggaran ketentuan konvensi oleh pihak lain tidak menyebabkan hilangnya kewajiban pihak tersebut melaksanakan ketentuan konvensi itu.⁵⁶

Dari sejarah tersebut Amerika Serikat kemudian memutuskan untuk membentuk perjanjian tersendiri yang kemudian disebut *Mandatory Consular Notification*. Hingga saat ini Amerika Serikat telah memiliki perjanjian MCN dengan 57 negara.⁵⁷ Perjanjian ini kemudian ditiru oleh hampir semua negara di dunia untuk memaksimalkan perlindungan kepada warga negara yang berada di luar negeri.

2.2.2 Definisi dan Dasar Hukum *Mandatory Consular Notification*

Hak untuk mendapat notifikasi dan akses tercermin pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963, yang mana hal ini diterima secara luas sebagai standar praktek internasional oleh negara peserta maupun bukan negara peserta. Hal ini disebabkan karena konvensi tersebut didasarkan pada keyakinan negara-negara, sebagaimana yang tertara di dalam *preamble*, bahwa konvensi tersebut menjadi kontribusi sebagai pengembangan atau hubungan persahabatan antar negara-

⁵⁶*Ibid*

⁵⁷ United States Department of State, *Consular Notification and Access*, https://travel.state.gov/content/dam/travel/CNAtrainingresources/CNAManual_Feb2014.pdf diakses pada tanggal 11 Februari 2016

negara. Tentunya hal ini tidak terpengaruh pada konstitusional negara-negara yang berbeda.⁵⁸

1. *With a view to facilitating the exercise of consular functions relating to nationals of the sending State :*
 - (a) *Consular officers shall be free to communicate with nationals relating to nationals of the sending State and to have access to them. Nationals of the sending state shall have the same freedom with and access to consular officers of the sending state;*
 - (b) *If he so requests, the competent authorities of the receiving state shall, without delay, inform the consular post of the sending state if, within its consular district, a national of that state is arrested or committed to prison or to custody pending trial or is detained in any other manner. Any communication addressed to the consular post by the person arrested, in prison, custody or detention shall be forwarded by the said authorities without delay. The said authorities shall inform the person concerned without delay of his rights under this paragraph.*
 - (c) *Consular officers shall have the right to visit a national of the sending state who is in prison, custody or detention, to converse and correspond with him and to arrange for his legal representation. They shall also have the right to visit any national of the sending state who is in prison, custody or detention in their district in pursuance of a judgement. Nevertheless, consular officers shall refrain from taking action on behalf of a national who is in prison, custody or detention if he expressly opposes such action.*
2. *The rights referred to in paragraph 1 of this article shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the receiving State, subject to the proviso, however, that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under this article are intended.*

Pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tersebut kemudian oleh banyak negara lebih dikhususkan lagi ke dalam suatu perjanjian tersendiri yang kemudian disebut MCN atau notifikasi konsuler. Konvensi Wina 1963 tidak menyebutkan secara

⁵⁸ Hal ini disampaikan oleh Kedutaan Amerika terhadap Pemerintah Siria sebagai tanggapan atas ditangkapnya dua warga negara Amerika Serikat di Damaskus pada 2 Januari 1975. Penangkapan tersebut tidak disertai adanya pemberitahuan konsuler dan tidak disetujuinya permintaan akses konsuler kepada tahanan. Dikutip dari Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 1991, h. 145.

detail tentang definisi atau sistem kerja dari MCN. Namun Pasal 36 Konvensi Wina 1963 dapat diinterpretasikan sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa notifikasi konsuler adalah :

- a. suatu notifikasi resmi dari suatu negara penerima kepada petugas konsuler negara pengirim mengenai penangkapan dan penahanan warga negara mereka;
- b. suatu fasilitas yang disediakan oleh hukum internasional kepada petugas konsuler negara pengirim dan warga negaranya untuk berkomunikasi di negara penerima;
- c. suatu hak dari warga negara yang ditangkap dan ditahan untuk mendapat bantuan dari petugas konsuler negara mereka.⁵⁹

Dari beberapa hasil interpretasi di atas dapat ditarik suatu definisi bahwa MCN adalah pemberitahuan formal dari fakta atau peristiwa mengenai konsuler.⁶⁰ Teguh Wardoyo, Direktur PWNI/BHI, berpendapat bahwa MCN merupakan suatu kesepakatan timbal balik dan bersifat teknis yang mengatur penanganan permasalahan yang dihadapi oleh WNI dengan negara sahabat dalam bentuk notifikasi kekonsuleran.⁶¹ Pada Pasal 37 Konvensi Wina 1963 disebutkan pula bahwa pemberitahuan konsuler tersebut tidak hanya berlaku pada penangkapan dan penahanan warga negara saja, namun juga mencakup perwalian, korban

⁵⁹ Hassan Wirayuda, *Refleksi 2003 dan Proyeksi 2004 Departemen Luar Negeri Republik Indonesia* diakses pada 21 Juli 2016.

⁶⁰ Amelya Agustina, *Op. Cit.* h. 323.

⁶¹ Teguh Wardoyo, *Tabloid Diplomasi : Langkah Strategis Perlindungan WNI*, <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/39-april-2009/143-langkah-strategis-perlindungan-wni.html> diakses pada tanggal 5 April 2016

kekerasan, korban *trafficking*, pemindahan jenazah, kecelakaan udara, kematian, kelahiran, *overstayer*, ekstradisi, asuransi, dan lain sebagainya.⁶²

Mengenai dasar pembentukan MCN, secara implisit tidak ada konvensi yang mengatur tentang pembentukan perjanjian ini. *Mandatory Consular Notification* merupakan suatu kebebasan bagi negara, yang dibentuk atas kesepakatan dan dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis. Dengan bentuk tertulis maka MCN tentu membawa akibat tersendiri, yakni suatu notifikasi konsuler lebih bersifat wajib, dan pelaksanaannya dilakukan tanpa memperhatikan permintaan dari negara yang bersangkutan. Pelaksanaan notifikasi konsuler dalam MCN menjadi berbeda dengan Pasal 36 Konvensi Wina 1963 yang bersifat *optional base*, dimana notifikasi konsuler hanya dibutuhkan apabila terdapat permintaan dari negara asing tersebut.

Pembentukan perjanjian MCN sebagai pelengkap dari Konvensi Wina 1963 pun diperbolehkan dalam hukum internasional. Di dalam Konvensi Wina 1963 Pasal 73 dituliskan bahwa : *nothing in the present convention shall preclude states from concluding international agreements confirming or supplementing or extending or applying the provisions thereof*. Melalui pasal tersebut dapat ditarik

⁶² Berikut isi dari Pasal 37 Konvensi Wina 1963 :

If the relevant information is available to the competent authorities of the receiving state, such authorities shall have the duty;

- (a) *In the case if **the death of a national of sending state**, to inform without delay the consular post in whose district the death occurred;*
- (b) *To inform the competent consular posts without delay of any case where the appointment of a guardian or trustee appears to be in the **interests of a minor or other person lacking full capacity who is a national of sending state**. The giving of this informations hall, however, be wwithout prejudice to the operation of the laws and regulations of the receiving state concerning wuch appointments;*
- (c) *If vessel, **having the nationality of the sending state**, is wrecked or runs aground in the territorial sea or internal waters of the receiving state, or if a aircraft registered in the sending state suffers an accident on the territory of the receiving state, to inform without delay the consular post nearest to the scene of the occurrence.*

kesimpulan bahwa perjanjian bilateral tentang hubungan konsuler diperbolehkan meskipun hanya bentuk konfirmasi, pelengkap, tambahan, atau perluasan Konvensi Wina 1963.

2.2.3 Ruang lingkup dan Prinsip *Mandatory Consular Notification*

Secara umum di dalam sebuah MCN antara dua negara mengatur hal yang sama dengan pasal-pasal yang tertulis dalam Konvensi Wina 1963. Tetapi untuk hal yang lebih spesifik tergantung pada keinginan dari negara bersangkutan. Sebagai contohnya, MCN Indonesia mengatur beberapa hal yang khusus antara lain :⁶³

- 1) Prinsip dasar;
- 2) Pelaksanaan fungsi konsuler di dalam atau di luar wilayah konsuler;
- 3) Prinsip dasar notifikasi konsuler;
- 4) Perlindungan terhadap warga di bawah umur dan keterbatasan fisik;
- 5) Bantuan kepada kapal karam dan pesawat negara pengirim;
- 6) Pertemuan rutin atau konsultasi antar pihak;
- 7) Ketentuan amandemen, dan
- 8) Batas akhir perjanjian.

Dari poin-poin tersebut dapat dilihat bahwa MCN dinilai penting karena mencantumkan kewajiban yang lebih detail dari kewajiban yang terkandung dalam Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Sehingga MCN akan memaksimalkan

⁶³ Poin-poin tersebut terkandung dalam *Mandatory Consular Notification* antara Indonesia dengan Filipina

pengimplementasian prosedur dan perincian dari Konvensi Wina 1963. Pada dasarnya sebuah notifikasi konsuler berdasarkan Konvensi Wina 1963 memiliki 3 prinsip yaitu :

a. Prinsip Kewajiban;

Hal yang membedakan dari adanya perjanjian MCN adalah tingkat kewajiban negara. Negara memiliki kewajiban yang lebih mengikat tentang penyampaian notifikasi atas terjadinya penangkapan dan penahanan tanpa keterlambatan.

b. Prinsip *Pacta Sunt Servanda*;

Timbulnya sebuah MCN didasarkan pada perjanjian yang mengikat antara negara pengirim dan negara penerima, baik sebelum atau sesudah investigasi.

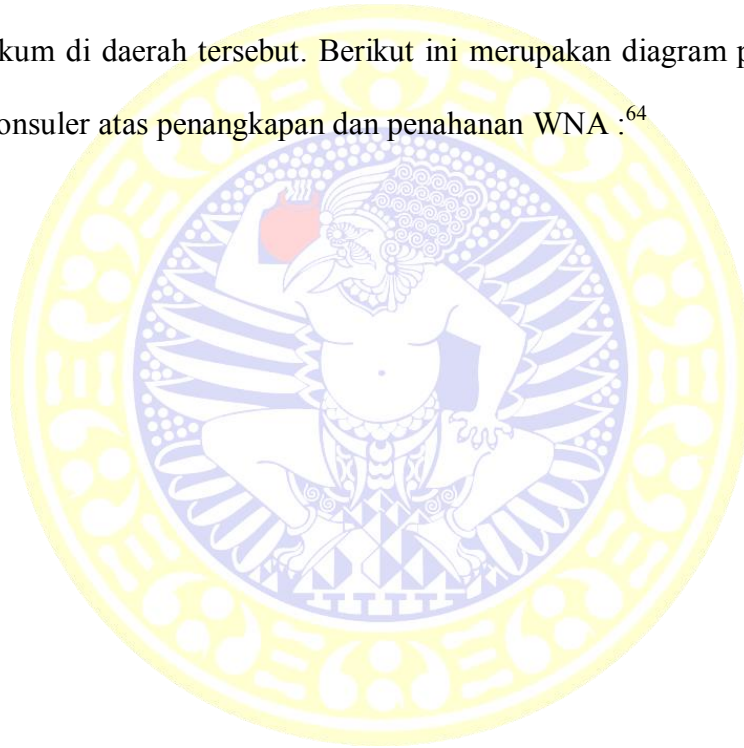
c. Prinsip Timbal Balik.

Negara, melalui petugas konsulernya, harus memberitahukan notifikasi konsuler secara pasti, dan memperlakukan WNA dengan perlakuan yang sama ketika ditangkap dan ditahan. Dalam hal ini Indonesia akan diwakili oleh Departemen Luar Negeri dan Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia (Direktorat PWNI/BHI). Petugas konsuler juga harus memastikan bahwa negaranya melakukan hal yang sama.

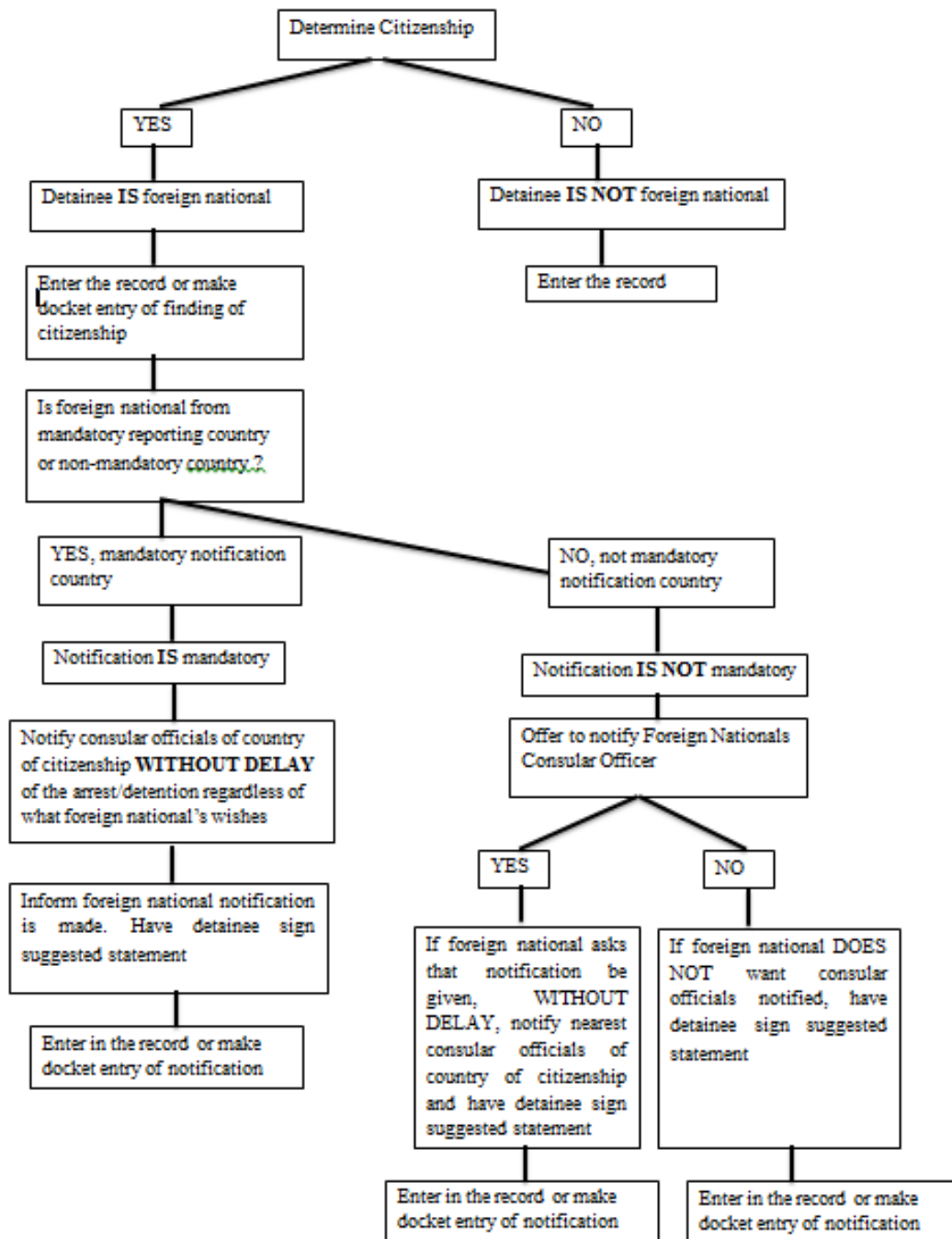
2.2.4 Pihak Pelaksana dan Prosedur Pelaksanaan *Mandatory Consular Notification*

Sebagaimana telah dijelaskan pada awal bab bahwa salah satu fungsi pejabat konsuler adalah menangani masalah warga negara yang bersifat non politik. Di antara kesekian fungsi konsuler tersebut mencakup pula urusan

notifikasi konsuler dari negara penerima. Di dalam perjanjian MCN tidak disebutkan pihak pelaksana secara detail melainkan hanya menggunakan istilah otoritas yang berwajib. Pejabat konsuler diberikan kebebasan untuk berkomunikasi dengan otoritas berwajib tersebut. Pada praktek di lapangan, pejabat konsuler akan membentuk satuan khusus dan bekerja sama dengan instansi terkait dari negara penerima, misalkan Polisi dan petugas keimigrasian, untuk saling memberikan informasi apabila terdapat WNA yang memiliki masalah hukum di daerah tersebut. Berikut ini merupakan diagram prosedur dari notifikasi konsuler atas penangkapan dan penahanan WNA :⁶⁴



⁶⁴ Amelya Gustina, *Op. Cit.* h. 326.

Diagram 2.1 Prosedur Pelaksanaan *Mandatory Consular Notification*

Sumber : Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2012

1. Merupakan suatu hal penting apabila kewarganegaraannya *be on the record*.
2. Negara penerima wajib menentukan terlebih dahulu kewarganegaraan tersangka.
Hal ini dapat ditentukan dengan mempertanyakan tempat kelahiran tersangka, bilamana tersangka lahir di negara penerima atau bukan.
3. Apabila negara asing tidak termasuk daftar MCN, maka langkah yang harus ditempuh oleh negara penerima adalah :
 - a. Penawaran tanpa penundaan untuk memberitahukan konsuler negara asing atas penangkapan atau penahanan;
 - b. Apabila tersangka meminta untuk diberikan notifikasi konsuler, maka harus diberitahukan kantor konsuler terdekat tanpa penundaan. Untuk nomor telepon dan fax negara asing di negara penerima.
4. Apabila kewarganegaraan asing tersangka termasuk dalam daftar negara MCN maka langkah selanjutnya adalah :
 - a. Memberitahukan kantor konsuler terdekat dari negara tersebut, tanpa penundaan, atas penangkapan dan penahanan, tanpa memandang permintaan dari negara asing tersebut,
 - b. Menginformasikan negara asing bahwa negara penerima sedang membentuk notifikasi ini.

Langkah-langkah di atas dilakukan berdasarkan kebiasaan dari negara-negara baik dengan MCN maupun tanpa MCN. Notifikasi konsuler tidak hanya diberikan kepada warga negara yang terkena masalah hukum namun juga untuk memberitahukan adanya warga negara pengirim yang meninggal dunia. Kasus

kematian WNA akan memberikan beban lebih terhadap pejabat konsuler. Hal ini disebabkan pejabat konsuler harus memberitahukan sanak saudara dari jenazah tersebut, mengatur masalah otopsi apabila diperlukan, persiapan untuk pemakaman, kremasi tubuh jenazah, mengurus masalah perwalian dari harta benda jenazah, dan mengisi laporan kepada petugas yang berwenang.⁶⁵ Dalam hal pejabat diplomatik atau konsuler meninggal dunia, mereka masih dilekati oleh kekebalan hingga beberapa waktu tertentu atau hingga jenazah diberangkatkan oleh negara penerima kembali ke negara asal.

2.2.5 Hambatan dalam pelaksanaan *Mandatory Consular Notification*

Kinerja dari sebuah perjanjian MCN tergantung kepada kedua negara pihak. Pelaksanaan MCN memiliki beberapa hambatan yang diantaranya adalah .⁶⁶

1. Ketidaksiapan petugas konsuler Indonesia tentang MCN dan prinsip timbal balik;

Perjanjian MCN merupakan perjanjian baru bagi Indonesia. Hal ini yang menyebabkan Indonesia belum terlalu siap untuk melaksanakan perjanjian ini. Dari segi kesiapan teknologi, teknologi telekomunikasi Indonesia masih belum berkembang apabila dipertimbangkan dengan perbedaan 3 waktu dan letak geografis Indonesia yang luas dan terpisah antara laut dan daratan.

⁶⁵ Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, Oxford University Press, New York, 1991, h. 184

⁶⁶ Amelya Gustina, *Op. Cit*, h. 328

Dari sisi Indonesia, tidak semua petugas mengetahui tentang fungsi konsuler dan MCN merupakan hambatan tersendiri. Sebagai contoh, semua petugas kepolisian di Sumatera Barat harus mengetahui tentang notifikasi konsuler karena dapat dipastikan tidak pernah ada penjelasan sebelumnya.

2. Kosongnya hukum tentang perlindungan terhadap tenaga kerja di luar negeri;

Masih sangat jarang ditemukan yang berbicara di bidang perlindungan terutama bagi tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Seharusnya terdapat peraturan yang detail tentang tenaga kerja di luar negeri mulai dari pemberangkatan hingga kedatangan di negara tujuan.

3. Prinsip itikad baik dari kedua negara;

Perjanjian MCN adalah perjanjian bilateral antar dua negara yang didasarkan pada kesepakatan bersama, maka prinsip itikad baik merupakan poin yang sangat penting dalam membentuk perjanjian tersebut. Prinsip itikad baik tersebut didasarkan pada asas *Pacta Sunt Servanda* sebagaimana terdapat pada Pasal 26 Konvensi Wina 1969 mengenai Hukum Perjanjian. Apabila suatu negara tidak melaksanakan prinsip itikad baik di negara mereka, maka fungsi MCN pun tidak akan berjalan dengan baik. Sebagai contoh, Malaysia masih memberikan perlakuan yang buruk kepada warga negara Indonesia meskipun Indonesia dan Malaysia telah membentuk MoU pada tahun 1998 dan 2004.

4. Buruknya sistem pengumpulan data dari warga luar negeri di Indonesia;

Sistem pengumpulan data membutuhkan waktu lama dan tidak semua warga negara asing yang berada di Indonesia dapat terdata dengan cepat.

5. Tidak semua petugas konsuler Indonesia di luar negeri melakukan tugasnya sebagai *citizen service*;
6. Perbedaan bahasa dan budaya antara Indonesia dan luar negeri;⁶⁷

Budaya merupakan suatu dasar yang secara tidak langsung akan membentuk sistem hukum yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Sebagai contohnya adalah budaya sistem *kafalah* di Arab Saudi yang menganggap bahwa setiap pekerja adalah bagian dari properti majikan. Anggapan seperti inilah yang menimbulkan beberapa aturan seperti PRT tidak boleh keluar rumah, hingga tidak dapat kembali ke negara asal tanpa ijin dari majikan. Budaya seperti ini tidak jarang ikut menghambat kinerja petugas konsuler dalam melaksanakan kewajibannya.

Sementara bahasa dapat menjadi hambatan untuk komunikasi efektif dan meningkatkan kebutuhan akses konsuler secara tepat. Hal ini karena setiap mendengarkan bahasa asing dibutuhkan suatu interpretasi yang baik, yang mana tidak hanya melibatkan kata-kata tetapi juga perilaku dan latar belakang budaya dari orang asing tersebut. Hal tersebut biasanya dapat dipahami oleh orang yang mengerti kebudayaan dan kebiasaan negara asing tersebut. Terjemahan biasanya tidak dapat diartikan secara literal, dan

⁶⁷ Cindy Galway Buys, *Do Unto Others : The Importance of Better Compliance with Consular Notification Rights*, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=djcil> diakses pada tanggal 11 Maret 2016

apabila penerjemah tidak terlatih dengan baik, maka interpretasinya dapat menjadi salah atau bias;

7. Negara mitra belum bersedia bekerjasama di bidang MCN dengan Indonesia.

Kesediaan negara lain untuk membentuk MCN dengan Indonesia menjadi salah satu faktor terbesar yang menghambat terbentuknya MCN. Selama ini negara mitra enggan membentuk MCN dengan Indonesia dengan alasan kewajiban memberikan notifikasi konsuler telah tertulis di dalam Konvensi Wina 1963. Untuk itu, Indonesia harus bisa lebih meyakinkan negara mitra untuk bersedia mengadakan kerjasama di bidang MCN. Salah satu perbedaan sistem hukum antara Indonesia dengan negara mitra adalah adanya kebijakan *Privacy Act*. Pada negara tertentu masih memiliki kebijakan *Privacy Act* yang berfungsi untuk melindungi kerahasiaan warga negaranya atau warga negara asing. Sementara dengan dibentuknya MCN maka kebijakan *Privacy Act* harus bisa dikesampingkan, yang mana negara mitra seringkali tidak ingin melakukan itu.⁶⁸

⁶⁸ Ahmad Almaududy Amri, *Foreign Affairs And Defence Ministers Meeting Indonesia – Australia : Upaya dalam Meningkatkan Hubungan Bilateral di Bidang Keamanan*, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, h. 43.

2.2.6 Perkembangan Fungsi Perlindungan melalui *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection 2006*

Sebagaimana yang dibahas pada bab sebelumnya, bahwa telah menjadi kewajiban suatu negara dalam melindungi warga negaranya di luar negeri. Perlindungan yang dilakukan melalui saluran diplomatik disebut *diplomatic protection*. Sementara konsep dan dasar hukum mengenai perlindungan diplomatik sendiri tidak dapat ditemukan secara jelas di dalam berbagai konvensi internasional. *International Law Commission* turut mengkodifikasi berbagai ketentuan yang belum diatur secara rinci. Beberapa ketentuan tersebut hingga saat ini yang masih berbentuk draft antara lain *ILC Draft Articles on State Responsibility of States for Internationally Wrongful Act 2001*, *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection 2006*, dan *ILC Draft Articles on The Responsibility of International Organizations 2011*.

Sebelum adanya *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection 2006*, fungsi perlindungan terhadap warga negara diatur melalui kebiasaan internasional. Pada tahun 1955, ILC memutuskan untuk mengkodifikasi berbagai ketentuan internasional yang kemudian diadakan konferensi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1961 dan 1963. Dari konferensi inilah diperoleh kesepakatan negara dan pengesahan Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963.⁶⁹ Akan tetapi sesuai dengan perkembangan jaman dibutuhkan pula suatu pengaturan yang semakin menegaskan pentingnya perlindungan terhadap setiap individu. Urgensi tersebut semakin didukung dengan berbagai kasus yang merupakan pelanggaran terhadap

⁶⁹ Syahmin A.K., *Op. Cit*, h. 9.

Konvensi Wina 1961 atau Konvensi Wina 1963, adanya negara maju yang mencampuri urusan dari negara berkembang, hak asasi manusia yang belum terlaksana, dan lain sebagainya. Sementara Konvensi Wina 1961 dan 1963 tidak mengatur sepenuhnya tentang individu melainkan pejabat diplomatik / konsuler. Sehingga untuk melengkapi kekurangan tersebut pada tahun 2006 ILC membentuk *draft* mengenai perlindungan diplomatik. Meskipun *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection 2006* masih berbentuk *draft* dan belum menjadi konvensi internasional, tetapi keberlakuan *draft* tersebut dianggap memiliki kesamaan efek berlakunya dengan konvensi.⁷⁰ *ILC Draft on Diplomatic Protection 2006* terdiri dari 19 pasal mengatur lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap individu dengan dua kewarganegaraan, individu tanpa kewarganegaraan, pengungsi, dan badan hukum. Dengan demikian maka pengaturan mengenai perlindungan diplomatik terhadap individu semakin terperinci. Karena sifat yang tidak mengikat inilah yang menyebabkan negara-negara kembali pada mekanisme lama dalam hal perlindungan warga negara di luar negeri, yang salah satunya adalah dengan membentuk MCN dengan negara penempatan.

Definisi dari perlindungan diplomatik tidak disebutkan jelas di dalam *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection 2006*. Pada Pasal 1 disebutkan bahwa “... *diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement...*” yang mana tidak menjelaskan definisi tetapi tata cara saja. Craig Forcece berpendapat bahwa perlindungan diplomatik adalah “*action taken by a state against another state in respect of*

⁷⁰ Richard K. Gardiner, *International Law*, Pearson Longman, England, 2003, h. 439.

injury to the person or property of national caused by an internationally wrongful act or omission attributable to the latter state.” Dalam melaksanakan perlindungan diplomatik tersebut terlebih dahulu harus dipenuhi 3 (tiga) hal, yakni *International Wrong Exhaustion*, *Exhaustion of Local Remedies*, dan *Link of Nationality*. Dengan penjelasan, sebagai berikut :⁷¹

1. *International Wrong Exhaustion* / terdapat pelanggaran hukum internasional

Suatu negara, atau dalam hal ini negara pengirim, berkewajiban untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya yang berada di negara lain apabila melakukan pelanggaran hukum internasional. Pelanggaran yang dilakukan dapat berupa pelanggaran langsung atau tidak langsung. Sebagaimana yang tercantum dalam *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection* 2006 Pasal 1 tentang ruang lingkup dan definisi yakni :

*“For the purposes of the present draft articles, **diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility.**”*

Pasal tersebut menyebutkan bahwa perlindungan diplomatik terdiri dari keterlibatan suatu negara melalui aksi diplomatik sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum internasional suatu negara terhadap individu atau badan hukum. Selain itu, dasar hukum yang menyebutkan tentang perlindungan negara penerima kepada kepentingan negara pengirim disebutkan di

⁷¹ Craig Forcese, *The Capacity to Protect : Diplomatic Protection of Dual Nationals in the War on Terror*, European Journal of International Law, Volume 17 nomor 2, h. 375-383, <http://www.ejil.org/pdfs/17/2/79.pdf> diakses pada 10 Maret 2016

dalam Pasal 3 Konvensi Wina 1961. Perlindungan kepentingan negara pengirim dan warga negaranya tersebut diperbolehkan selama masih di bawah batasan yang diijinkan oleh hukum internasional.

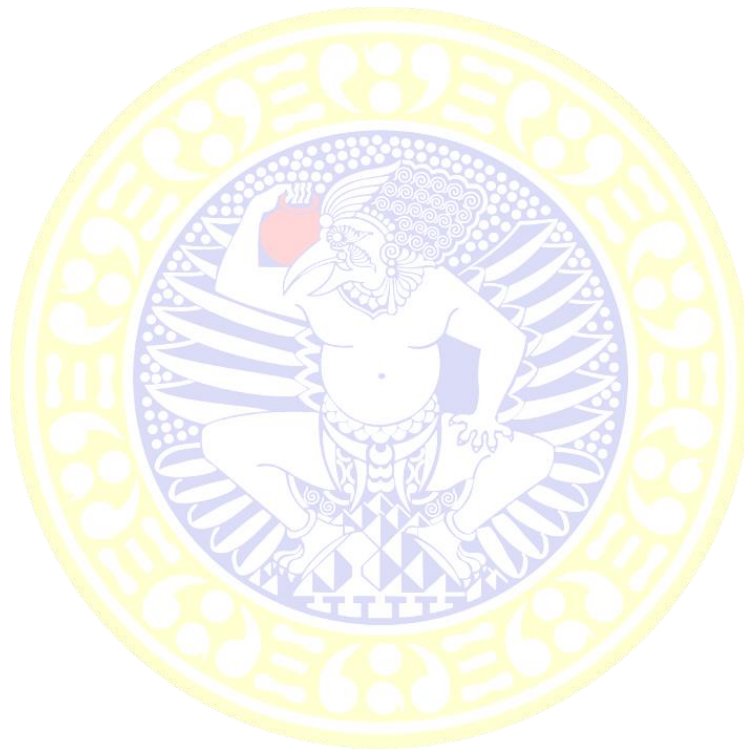
2. *Exhaustion of Local Remedies* / harus melewati pengadilan lokal

Berdasarkan syarat kedua ini, setiap WNA yang mengalami perlakuan tidak baik yang dilakukan oleh negara penerima, dapat mengajukan tuntutan dengan menempuh jalur hukum di negara tersebut terlebih dahulu. Langkah tersebut harus dilakukan sebelum dapat diajukan ke ICJ dengan catatan bahwa yang dapat menjadi pihak adalah negara dengan negara. Hal ini berlaku pula pada perlindungan diplomatik yang hanya akan dilakukan apabila warga tersebut telah melakukan upaya hukum lokal di negara penerima. Hal ini diatur pula di dalam *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection* 2006 Pasal 14 ayat (1) yakni : *A State may not present an international claim in respect of an injury to a national or other person referred to in draft article 8 before the injured person has, subject to draft article 15, exhausted all local remedies.*

3. *Link of nationality* / perlindungan diberikan oleh negara dari individu yang bersangkutan

Negara yang dapat memberikan perlindungan diplomatik adalah negara dari warga yang bersangkutan. Hubungan antara negara dan warganya ini didasarkan pada prinsip *sine qua non* yang merupakan aturan tradisional dalam

perlindungan diplomatik. Seperti yang disebutkan di dalam *ILC Draft Articles on Diplomatic Protection* 2006 Pasal 3 yang menyebutkan bahwa : “*The State entitled to exercise diplomatic protection is the State of nationality*”. Maka berdasarkan syarat ini warga negara bermasalah tersebut haruslah mempunyai kewarganegaraan, yang mana dapat dilihat dari kelahiran, keturunan, suksesi negara, naturalisasi atau cara lain yang tidak bertentangan dengan hukum internasional.



BAB III

UPAYA PEMERINTAH INDONESIA DALAM MELINDUNGI TKI MELALUI *MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION*

3.1 Perlindungan Preventif Pemerintah RI Terhadap TKI

Seperti yang telah dibahas pada subbab sebelumnya, bahwa awal mula perlindungan terhadap TKI dilakukan tidak hanya karena hak TKI yang tidak terpenuhi, namun juga tidak legalnya status TKI yang keluar negeri, atau TKI yang melanggar hukum di negara penerima. Perlindungan yang diberikan untuk TKI menjadi tugas dan fungsi pokok dari diplomatik dan konsuler. Akan tetapi tugas dan fungsi tersebut tetap sulit untuk dilakukan apabila tidak ada kerjasama yang baik antara negara asal dan negara penerima. Perlindungan yang akan diberikan berupa perlindungan preventif dan perlindungan represif.

Pengertian dari perlindungan preventif adalah perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.⁷²

Berikut ini adalah beberapa langkah preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam hal perlindungan terhadap TKI :

⁷² Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003, h. 20.

3.1.1 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pemerintah Indonesia mengatur tentang Tenaga Kerja Indonesia melalui beberapa peraturan perundang-undangan antara lain :

A. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Di dalam UU Ketenagakerjaan tidak mengatur secara khusus mengenai perlindungan terhadap TKI namun tenaga kerja secara umum. Akan tetapi pada Pasal 31-34 mengatur mengenai hak setiap pekerja untuk dapat ditempatkan di dalam atau di luar negeri.

B. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri

Di dalam UU TKI diatur lebih lanjut mengenai langkah-langkah yang ditempuh para TKI pada saat pra penempatan, saat masa penempatan dan purna penempatan. Lalu Husni menyebutkan secara khusus contoh perlindungan yang diamanatkan UU TKI.⁷³ Perlindungan TKI Pra Penempatan meliputi :

- a. Pemberian informasi kepada calon TKI yang dilakukan oleh pelaksana penempatan TKI swasta dan sebelumnya wajib mendapatkan persetujuan dari instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan. Informasi yang diberikan meliputi tata cara perekrutan, dokumen yang diperlukan, hak dan kewajiban calon TKI, situasi, kondisi, dan resiko di negara tujuan, dan tata cara perlindungan bagi TKI (Pasal 29 PP TKI);

⁷³ Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 93-97.

- b. Pelaksana penempatan TKI swasta wajib melakukan pendidikan dan pelatihan kepada calon TKI yang belum memiliki sertifikat dan kompetensi kerja (Pasal 41 huruf d PP TKI);
- c. Calon TKI harus mengerti isi perjanjian kerja yang ditandatangani sebelum diberangkatkan ke luar negeri (Pasal 29 ayat (1) huruf c PP TKI);
- d. Pelaksana penempatan TKI swasta wajib mengikutsertakan TKI ke dalam program asuransi;
- e. Pelaksana penempatan TKI swasta wajib mengikutsertakan TKI ke dalam Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP).

Perlindungan TKI pada masa penempatan yakni perlindungan yang diberikan selama TKI berada di luar negeri. Perlindungan yang diberikan meliputi :

- a. Pelaksana penempatan TKI swasta dilarang menempatkan TKI tidak sesuai dengan pekerjaan yang tertera di dalam perjanjian kerja;
- b. Perwakilan RI memberikan perlindungan TKI di luar negeri dengan menetapkan atase ketenagakerjaan pada perwakilan RI di luar negeri;
- c. Perwakilan RI melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan pelaksana penempatan TKI swasta dan TKI yang ditempatkan (Pasal 17 huruf a PP TKI);
- d. Perwakilan RI memberikan bantuan hukum sesuai dengan perundang-undangan negara tujuan dan kebiasaan internasional. Selain itu melakukan pembelaan atas pemenuhan hak sesuai dengan perjanjian kerja.

Perlindungan TKI Purna Penempatan meliputi :

- a. Pelaksana penempatan TKI bertanggungjawab terhadap kepulangan TKI dari negara tujuan sampai tiba di daerah asal TKI (Pasal 26 huruf a PP TKI);
- b. Dalam hal TKI meninggal selama di luar negeri, pelaksana penempatan TKI bertanggungjawab untuk memberitahukan kematian TKI kepada keluarganya paling lambat 3x24 jam, mencari informasi tentang penyebab kematian TKI, memulangkan jenazah TKI ke tempat asal dengan cara yang layak serta penanggungan semua biaya yang diperlukan, mengurus pemakaman di negara tujuan penempatan TKI atas persetujuan keluarga TKI, melindungi seluruh harta milik TKI di negara penempatan untuk kepentingan keluarganya;
- c. Menteri Luar Negeri berkoordinasi untuk mengevakuasi TKI dalam hal di negara penempatan sedang terjadi keadaan sulit misalnya terjadi bencana alam, perang, wabah penyakit, pendeportasian besar-besaran, atau negara penempatan tidak dapat menjamin keselamatan TKI (Pasal 28 PP TKI);
- d. Pelaksana penempatan TKI membantu melakukan klaim atas asuransi dalam hal TKI menderita kerugian pada saat sebelum, selama, atau setelah penempatan (Pasal 26 huruf c PP TKI).

C. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 merupakan pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Peraturan Pemerintah tersebut

berisi pengurusan Surat Ijin Pengerahan (SIP), cara pendaftaran, perekrutan, dan seleksi calon TKI, sistem pelayanan satu atap, komponen biaya yang dibebankan kepada TKI, layanan data dan informasi TKI, pemantauan penempatan TKI oleh penyedia jasa swasta, pelayanan kepulangan TKI. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 dilampiri pula perjanjian PPTKIS dengan calon TKI.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri Oleh Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013 berisi tentang teknis penempatan TKI oleh BNP2TKI yang meliputi perekrutan, pemeriksaan psikologi dan kesehatan, perjanjian penempatan, perjanjian kerja, pengurusan paspor dan visa, pengurusan asuransi TKI, pembekalan akhir pemberangkatan (PAP), penerbitan Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN), dan pemberangkatan (Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2013).

E. Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2013 tentang Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia

Perpres Nomor 45 Tahun 2013 berisi tentang pembentukan tim yang bertugas dalam teknis pemulangan TKI dari negara penempatan ke daerah asal, atau keadaan apabila TKI dideportasi dari negara penempatan.

3.1.2 Pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)

Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) merupakan lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bertanggungjawab penuh pada Presiden. BNP2TKI dibentuk atas amanah dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 dan melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006. BNP2TKI memiliki fungsi pelaksanaan kebijakan dibidang penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi (Pasal 95 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004). Selain itu BNP2TKI bertugas pokok yang tertulis pada Pasal 3 yaitu :*“melakukan penempatan atas dasar perjanjian tertulis antara pemerintah dengan pemerintah negara pengguna TKI atau pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan.”*

Pembentukan BNP2TKI sebagai badan yang terfokus pada TKI dinilai oleh beberapa pihak menuai banyak masalah. Komisi I DPR RI, Fayakhun Andriadi, menilai bahwa permasalahan TKI justru bertambah banyak sejak berdirinya BNP2TKI. Para pegiat peduli TKI mengatakan bahwa BNP2TKI pada kepemimpinan Nusron belum menunjukkan kinerja apapun sebagaimana diamanatkan ketua sebelumnya. Selain itu dapat dilihat bahwa ketika terdapat masalah pada TKI, baik BNP2TKI dan pihak Kemenlu akan saling menyalahkan tentang pihak yang wajib bertanggungjawab atas permasalahan TKI.

Isu tentang adanya tumpang-tindih kewenangan juga terjadi antara BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja (Kemenaker).⁷⁴ Salah satu kebingungan yang dialami oleh beberapa pengusaha adalah mengenai penerbitan SIP (Surat Ijin Pengerahan) dan SIUP (Surat Ijin Usaha Penempatan) TKI. Atas dasar kebingungan itulah pemerintah meninjau kembali keberadaan BNP2TKI. Bahkan, pemerintah bersama Komisi IX DPR mewacanakan untuk membubarkan BNP2TKI dan mengalihkan tupoksinya kepada Kementerian Luar Negeri.⁷⁵

3.1.3 Peratifikasian Konvensi ILO

International Labour Organization adalah salah satu badan yang dibentuk di bawah naungan PBB, berlokasi di Jenewa dan bergerak di bidang ketenagakerjaan. ILO telah banyak membentuk konvensi internasional yang membahas hampir setiap aspek dari bidang tenaga kerja. Indonesia sebagai salah satu negara anggota turut berpartisipasi dalam pembentukan konvensi dan meratifikasinya. Sejak keanggotaan Indonesia di ILO pada tahun 1950, Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi pokok antara lain :⁷⁶

1. Konvensi Kerja Paksa 1930;
2. Konvensi Hak Berorganisasi dan Berunding Bersama/Secara Kolektif 1949;

⁷⁴ Agus Triyono, *Tumpang Tindih Kewenangan Pengurusan TKI Dibenahi*, <http://nasional.kontan.co.id/news/tumpang-tindih-kewenangan-pengurusan-tki-dibenahi> diakses pada tanggal 2 Mei 2016

⁷⁵ Wilda Fizriyani, *Hasil Evaluasi Soal BNP2TKI Tak Bisa Dikaitkan*, <http://www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/16/01/25/o1hskf8-hasil-evaluasi-soal-bnp2tki-tak-bisa-dikaitkan> diakses pada tanggal 2 Mei 2016

⁷⁶ Organisasi Buruh Indonesia, *Sekilas ILO Indonesia*, <http://www.ilo.org/public/indonesia/region/asro/jakarta/download/faktailojkt.pdf> diakses pada tanggal 27 April 2016

3. Konvensi Kesamaan Pengupahan 1951;
4. Konvensi Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Atas Hak Berorganisasi 1948;
5. Konvensi Penghapusan Kerja Paksa 1957;
6. Konvensi Diskriminasi (Pekerjaan dan Jabatan) 1958;
7. Konvensi Usia Minimum 1973; dan
8. Penghapusan Dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Terburuk Pekerjaan Untuk Anak 1999.

Selain konvensi-konvensi dasar di atas, masih terdapat beberapa konvensi penting yang belum diratifikasi oleh Indonesia. Pemerintah saat ini dituntut untuk melakukan ratifikasi terhadap beberapa konvensi seperti *ILO Covention on Domestic Workers 2011 (No. 189)*, *Domestic Workers Recommendation, 2011 (no. 201)*, *ILO Migran Workers (Supplementary Provisions) Convention 1975 (No. 143)*, *Migration for Employment Convention 1949 (no. 97)*. Konvensi yang disebutkan di atas penting untuk diratifikasi karena konvensi tersebut berisi tentang hak dan perlindungan pekerja migran. Sementara di Indonesia sendiri masih banyak pelanggaran hak-hak ketenagakerjaan. Dengan diratifikasinya beberapa konvensi di atas, diharapkan negara pihak akan mematuhi segala ketentuan di dalamnya, dan dapat mengimplementasikan dengan baik melalui peraturan perundang-undangan.

ILO adalah organisasi Internasional yang bersifat non advokasi seperti Amnesti Internasional atau *Human Right Watch* yang dapat menangani kasus.⁷⁷ Thamrin Mosii, Presiden Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia, mengatakan bahwa ILO adalah lembaga tripartit yang tidak dapat menangani masalah teknis, melainkan hanya memberdayakan pemerintah, pengusaha, dan serikat pekerja untuk proaktif mengeliminir dampak negatif terkait buruh migran. Dengan meratifikasi Konvensi ILO di atas, Indonesia akan dipermudah dalam melakukan *review* dan memberi laporan kepada ILO tentang implementasi konvensi ILO di Indonesia. Dengan adanya laporan tersebut, ILO akan merekomendasi dan memberikan catatan kritis tentang pelaksanaan konvensi.

3.1.4 Kesepakatan Bilateral antara Indonesia dengan Negara Penempatan

Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 diatur pula bahwa penempatan TKI oleh pemerintah di luar negeri hanya dapat dilakukan dengan syarat telah terjadi perjanjian tertulis antara kedua pemerintah atau pengguna berbadan hukum negara penempatan (Pasal 11). Hal ini berlaku pula bagi PPTKIS yang harus mempunyai perjanjian tertulis dengan mitra usaha atau pengguna. Kesepakatan tersebut merupakan bukti bahwa kedua negara setuju untuk membentuk kerjasama di bidang ketenagakerjaan. Selain itu pemerintah Indonesia memberikan perlindungan dengan cara membentuk *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan negara penempatan. Hal ini dilakukan mengingat banyaknya terjadi pelanggaran hak atas TKI di luar negeri. Perlu diketahui bahwa

⁷⁷ Hukum Online, *ILO Dituntut Lebih Perhatikan Nasib Tenaga Kerja Indonesia*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21792/ilo-dituntut-lebih-perhatikan-nasib-tenaga-kerja-indonesia> diakses pada tanggal 3 Mei 2016

MoU tidak sama dengan MCN. Meskipun keduanya merupakan perjanjian bilateral namun keduanya berbeda secara substansi. *Mandatory Consular Notification* merupakan perjanjian yang berisi kewajiban mengenai pemberian notifikasi konsuler sehingga lebih mengarah kepada fungsi konsuler. Sementara substansi MoU lebih kepada hal-hal lain tergantung pada kesepakatan kedua negara. Sebagai contoh MoU tentang pembukaan saluran diplomatik konsuler, MoU tentang kerjasama pembangunan infrastruktur, dan lain sebagainya.

Jumlah kesepakatan Indonesia dengan negara penempatan TKI hingga saat ini telah lebih dari 32 buah, baik berbentuk persetujuan antar pemerintah, *Memorandum of Understanding* (MoU), Deklarasi Bersama, Pernyataan Kehendak, dll. MoU tersebut berasal dari berbagai negara seperti Malaysia, Korea Selatan, Arab Saudi, Australia, Yordania, Filipina, Jepang, Qatar, dan Libanon. Pada tahun 2015 silam pemerintah Indonesia secara serentak memperbarui MoU dengan beberapa negara seperti Malaysia, Brunei Darussalam, Taiwan, dan Korea Selatan.⁷⁸ Selain berisi tentang berbagai kesepakatan bersama melindungi TKI, masalah kenaikan jumlah upah juga akan dipertimbangkan kembali.

⁷⁸ Bambang Supriyanto, *Perlindungan TKI MoU dengan 4 Negara Penempatan akan Diperbarui*, <http://industri.bisnis.com/read/20150308/12/409567/perlindungan-tki-mou-dengan-4-negara-penempatan-akan-diperbarui> diakses pada tanggal 4 Mei 2016

3.2 Perlindungan Represif Pemerintah RI terhadap TKI

Sementara itu, yang dimaksud dengan perlindungan represif adalah perlindungan akhir yang seringkali berbentuk sanksi seperti denda, penjara, atau hukuman tambahan apabila telah terjadi sengketa atau terjadinya pelanggaran.⁷⁹

3.2.1 Pembentukan *Citizen Service*

Citizen Service adalah sebuah sistem pelayanan warga terintegrasi di beberapa perwakilan RI. *Citizen Service* sebagai salah satu bentuk represif pemerintah Indonesia melindungi TKI telah dibentuk oleh Kementerian Luar Negeri melalui Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 4 Tahun 2008. *Citizen Service* dibentuk untuk memperkuat fungsi konsuler di perwakilan RI di negara konsentrasi tinggi dengan mengedepankan konsep keperdulian dan keberpihakan secara murah, ramah, cepat, dan transparan.⁸⁰ *Citizen service*, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Permenlu Nomor 4 Tahun 2008, bertugas untuk meningkatkan kualitas pelayanan warga dengan cara melayani kebutuhan warga sebagai berikut :

- a. Registrasi/Lapor Diri WNI;
- b. Memberikan bantuan dan perlindungan kekonsuleran;

⁷⁹ Organisasi Buruh Indonesia, *Op.Cit*

⁸⁰ Kemlu RI, *Sosialisasi Sistem Pelayanan Warga Citizen Service dan Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di Luar Negeri*, <http://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Sosialisasi-Sistem-Pelayanan-Warga-Citizen-Service-Dan-Perlindungan-Warga-Negara-Indonesia-WNI-Badan.aspx> diakses pada tanggal 29 April 2016

- c. Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi Tenaga Kerja Indonesia;
- d. Memberikan pelayanan dan perlindungan warga bagi WNI yang menjadi awak kapal dan nelayan;
- e. Menyediakan penampungan dan pemberian konseling;
- f. Menyusun dan meng-*update data base* WNI;
- g. Tertib administrasi

Hingga saat ini Kemlu telah membentuk *citizen service* di 24 perwakilan Indonesia di luar negeri. Dengan terbentuknya *citizen service* diharapkan jumlah WNI bermasalah terus menurun seperti yang terjadi pada tahun 2011 – 2013. Angka WNI bermasalah dari tahun 2011 yang semula berjumlah 38.880 kasus berkurang menjadi 19.800 kasus pada tahun 2012 dan 13.555 kasus pada tahun 2013.⁸¹

3.2.2 Penerapan Kebijakan Moratorium

Moratorium adalah kebijakan pemerintah berupa penghentian sementara. Kebijakan ini telah lama ada sejak kasus TKI Sumiati yang disiksa majikan di Arab Saudi. Pada tahun 2011 pemerintah Indonesia mulai memikirkan pentingnya penerapan moratorium TKI ke negara timur tengah pasca eksekusi mati TKI Ruyati. Akan tetapi tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah. Moratorium tersebut

⁸¹ Wahyu Dwi Anggoro, *Jumlah WNI Bermasalah di Luar Negeri Terus Berkurang*, <http://news.okezone.com/read/2013/09/20/411/869303/jumlah-wni-bermasalah-di-luar-negeri-terus-berkurang> diakses pada tanggal 29 April 2016

diterapkan guna mengurangi terulangnya peristiwa yang sama seperti yang terjadi pada TKI Ruyati.

Kebijakan moratorium TKI diatur di dalam UU Ketenagakerjaan pada Pasal 81 yang menyatakan bahwa :

- (1) Dengan pertimbangan untuk melindungi calon TKI/TKI, pemerataan kesempatan kerja dan/atau untuk kepentingan ketersediaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan nasional, Pemerintah dapat menghentikan dan/atau melarang penempatan TKI di luar negeri untuk negara tertentu atau penempatan TKI pada jabatan-jabatan tertentu di luar negeri.
- (2) Dalam menghentikan dan/atau melarang penempatan TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah memperhatikan saran dan pertimbangan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI.
- (3) Ketentuan mengenai penghentian dan pelarangan penempatan TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Kebijakan moratorium diterapkan oleh pemerintah pertama kali pada tahun 2011 karena kedua pemerintah tidak menyetujui mengenai perubahan pengaturan jam kerja, hak-hak, gaji, dan tarif perekrutan TKI sebesar Rp 2,2 juta per orang.⁸² Akan tetapi moratorium tersebut dicabut pada tahun 2014 setelah kedua pemerintah sepakat teken MoU mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Sektor Domestik.

Berselang satu tahun kemudian Menteri Tenaga Kerja Hanif Dhakiri kembali menerapkan moratorium secara permanen melalui Surat Keputusan Menaker tertanggal 4 Mei 2015. Pengiriman TKI ke-21 negara di timur tengah

⁸² Renne Kawilarang, *Saudi Stop Visa Kerja TKI, Perlukah RI Jerih*, <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/230186-stop-impor-pembantu-ri--inilah-logika-saudi> diakses pada tanggal 29 April 2016

dihentikan dan pengiriman ke negara-negara Asia Pasifik diperketat.⁸³ Kebijakan ini tentu menuai kontroversi karena bertentangan dengan UUD NRI 1945, atau memicu TKI ilegal lebih banyak, devisa negara menurun, dan lain sebagainya. Akibat kebijakan ini, para agen penyalur TKI, mantan TKI, calon TKI mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi gugatan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena tidak beralasan hukum.⁸⁴ Dengan ditolaknya gugatan tersebut maka kebijakan moratorium tetap berlaku hingga saat ini.

3.2.3 Pelaksanaan Fungsi Diplomatik dan Konsuler

Salah satu bentuk perlindungan terhadap TKI adalah pada masa penempatan. Pada saat penempatan, hukum yang berlaku bagi TKI adalah hukum dari negara penempatan. Namun hal ini tidak berarti Indonesia tidak dapat melakukan perlindungan terhadap para TKI. Bentuk perlindungan pada poin sebelumnya merupakan bentuk perlindungan yang dilakukan pemerintah Indonesia dengan negara penempatan. Sementara bentuk perlindungan lain yang dapat diberikan melalui saluran diplomatik dan konsuler yang berada di negara penerima sebagaimana yang disebutkan di dalam Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963. Pelaksanaan fungsi diplomatik dan konsuler tersebut selanjutnya disebut dengan upaya diplomatik dan konsuler.

⁸³ SindoNews, *Pengiriman TKI Dihentikan Pemerintah Harus Buka Lapangan Kerja*, <http://nasional.sindonews.com/read/1002585/17/pengiriman-tki-dihentikan-pemerintah-harus-buka-lapangan-kerja-1431978915> diakses pada tanggal 25 April 2016

⁸⁴ Erlangga Djumena, *MK Tolak Gugatan Moratorium TKI*, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/10/21/145316926/MK.Tolak.Gugatan.Moratorium.TKI> diakses pada tanggal 25 April 2016

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 Pasal 23 membahas tentang upaya diplomatik pada saat penempatan TKI sebagai berikut :

- (1) Upaya diplomatik dalam perlindungan TKI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf f dilakukan melalui saluran diplomatik dengan cara damai dan dapat diterima oleh kedua belah pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional.
- (2) Upaya diplomatik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh menteri yang bertanggungjawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

Sementara upaya konsuler disebutkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 Pasal 19 yang meliputi pengurusan TKI sakit, kecelakaan, atau meninggal dunia; Akses komunikasi antara Perwakilan dan TKI; Akses informasi kepada negara penerima mengenai TKI yang mendapat masalah hukum; Pemberian mediasi dan advokasi; Pendampingan terhadap TKI yang mendapat masalah hukum; Penyediaan advokat/pengacara; dan lain sebagainya.

Salah satu bentuk pelaksanaan fungsi diplomatik dan konsuler adalah musyawarah informal kepada keluarga korban. Hal ini merupakan salah satu cara yang ditempuh pejabat diplomatik dan konsuler dalam meyakinkan keluarga korban untuk memberikan ampunan kepada pelaku. Sebagaimana yang terjadi pada TKI, pejabat diplomatik Indonesia akan memberikan bantuan berupa penyediaan pengacara, penerjemah, pendampingan selama persidangan, dan lain sebagainya. Selain itu apabila TKI di Arab Saudi mendapat vonis hukuman mati, pejabat diplomatik Indonesia akan melakukan lobi-lobi kepada keluarga korban hingga tingkat kerajaan agar mau memberikan ampunan kepada TKI yang menjadi pelaku.

3.2.4 Pembayaran Uang Diyat

Salah satu negara tujuan TKI, yakni Arab Saudi, menganut hukum yang banyak mengambil sumber dari Al-Qur'an. Di dalam hukum islam, pada kasus tertentu Arab Saudi akan memberlakukan hukuman mati (*qishas*).⁸⁵ Sementara *qishas* dapat diganti dengan pembayaran diyat apabila telah mendapatkan maaf dari korban maupun keluarga korban.⁸⁶ Ibnu Rusyd, melalui bukunya yang berjudul Bidayat Al-Mujtahid, berpendapat bahwa pemberian maaf harus dari seluruh atau sebagian wali korban dan dilakukan oleh pihak yang sudah baligh dan tamyiz, karena pemberian maaf tersebut tidak bisa dilakukan oleh anak kecil dan orang gila.

Pembayaran uang diyat pernah dilakukan oleh pemerintah sebagai hukuman untuk TKI Satinah karena telah membunuh majikan pada tahun 2009. Karena TKI Satinah mendapat ampunan dari keluarga korban maka diwajibkan membayar uang diyat yang nominalnya ditentukan oleh peraturan di Arab Saudi. Akan tetapi pada kasus TKI Satinah, besaran uang diyat dapat dilakukan dengan negosiasi dengan keluarga korban. Negosiasi saat itu mencapai kesepakatan

⁸⁵ Pengaturan tentang pembayaran diyat salah satunya bersumber dari Al-Qur'an, yakni Qs 2 : 178 yang artinya : "Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu qishas berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh;.. Maka barangsiapa yang mendapat suatu pemaafan dari saudaranya, hendaklah (yang diberi maaf) membayar diyat kepada yang memberi maaf dengan cara yang baik (pula)..."

Selain itu disebutkan pula di dalam Qs 4 : 92 yang artinya : "Dan tidak layak bagi seorang mukmin membunuh seorang mukmin, kecuali karena tidak sengaja, dan barangsiapa membunuh seorang mukmin karena tersalah, hendaklah ia memerdekakan seorang hamba sahaya yang beriman serta membayar diyat yang diserahkan kepada keluarganya (si terbunuh itu) kecuali jika mereka bersedekah..."

⁸⁶ Zikri Darussamin, *Qisas dan Relevansinya dalam Masa Kini*, Jurnal Ilmu Syaria'at dan Hukum, Volume 48 Nomor 1 Juni 2014, h. 101.

500.000 Real Saudi / Rp 1,250 M. Akan tetapi angka tersebut naik sehingga mencapai 10 juta RS / 25 miliar rupiah. Padahal menurut sejarah islam, diyat dibayarkan berupa 100-150 ekor unta atau setara dengan 1,5-2 miliar rupiah.⁸⁷ Terkait dengan jumlah diyat yang tinggi tersebut, Menteri Luar Negeri, Retno Marsudi membatasi uang diyat yang diambil dari dana APBN hingga 1,2 miliar rupiah.⁸⁸

3.3 Perlindungan Pemerintah Indonesia melalui *Mandatory Consular Notification*

Pemerintah Indonesia sebagai salah satu negara peratifikasi konvensi mengenai diplomatik dan konsuler masih merasa tidak cukup mengacu pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Sehingga Indonesia masih terus menggiatkan kerja sama di bidang MCN dengan berbagai negara, demi optimalnya perlindungan terhadap warga negara Indonesia yang berada di luar negeri. Indonesia hingga saat ini belum memiliki MCN dengan negara dengan konsentrasi TKI terbanyak. Sementara itu masih banyak warga negara Indonesia yang terancam hukuman mati di negara seperti Arab Saudi, Malaysia, dan Tiongkok. Indonesia terus melakukan pendekatan kepada negara lain agar menyetujui pembentukan MCN, meskipun pendekatan tersebut mengalami penolakan.

⁸⁷ Nur A. Fadhil Lubis, *Satinah, Diyat dan Peran Negara*, <http://beritasore.com/2014/04/04/satinah-diyat-dan-peran-negara/> diakses pada tanggal 25 April 2016

⁸⁸ Natasya Christy Wahyuni, *Menlu Pembayaran Uang Diyat dari APBN Maksimal*, <http://www.beritasatu.com/nasional/248603-menlu-pembayaran-uang-diyat-dari-apbn-maksimal-rp-12-miliar.html> diakses pada tanggal 25 April 2016

Hingga saat ini Indonesia hanya memiliki perjanjian MCN dengan Australia, Brunei Darussalam, Filipina, Kosta Rika⁸⁹ dan Panama⁹⁰, yang mana bukan merupakan negara dengan konsentrasi TKI terbanyak. Kendati demikian Indonesia terus menggiatkan diskusi lebih lanjut untuk membentuk MCN bersama dengan beberapa negara seperti Malaysia, Yordania, Yaman, Taiwan, dan lain sebagainya. Mengenai negara Malaysia, rencana pembentukan MCN dilakukan dengan membentuk tim *Eminent Person Group* (EPG) yang berguna untuk menciptakan kesepahaman antara dua negara. Tim EPG antara Indonesia-Malaysia akan terdiri dari pakar, tokoh masyarakat, ulama, budayawan dan cendekiawan.⁹¹

Pada negara Arab Saudi, kedua negara telah memiliki perjanjian bilateral yang dibentuk pada Februari 2014. Akan tetapi Indonesia memberlakukan kebijakan moratorium TKI yang mengakibatkan Arab Saudi berdiskusi kembali dengan Indonesia untuk dapat memanfaatkan TKI kembali. Draf kerjasama Indonesia Arab Saudi menekankan pada perbaikan perjanjian lama yang mencakup perbaikan fasilitas, perbaikan jumlah upah, pengaturan agen perekrutan, dan lain sebagainya. Pada mulanya *draft* perjanjian tersebut ditolak oleh Majelis Syuro karena tuntutan upah yang diusulkan Indonesia terlalu tinggi,

⁸⁹The Jakarta Post, *RI, Costa Rica Sign Framework Cooperation Agreement*, diakses melalui situs <http://www.thejakartapost.com/news/2015/08/23/ri-costa-rica-sign-framework-cooperation-agreement.html> pada 28 Juli 2016

⁹⁰ Antara News, Indonesia, *Panama Agree to Boost Cooperation*, diakses dari situs <http://www.antaranews.com/en/news/100147/indonesia-panama-agree-to-boost-cooperation> pada 28 Juli 2016

⁹¹ BBC Indonesia, *RI-Malaysia Bentuk Tim Bersama*, http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/01/080111_egp.shtml diakses pada tanggal 16 Mei 2016

yakni mencapai 1.900 Riyal atau Rp 5,81 juta per bulan. Selain itu pemerintah Arab Saudi menilai bahwa *draft* perjanjian tersebut tidak mencantumkan perlindungan hak bagi majikan.⁹²

Akan tetapi, pada Januari 2016 Dewan Syuro Saudi menyetujui rancangan perjanjian Indonesia – Arab Saudi terkait dengan pekerjaan rumah tangga. Perubahan yang timbul antara lain pembayaran gaji TKI melalui rekening bank, penggunaan agensi perekrutan TKI yang disepakati oleh kedua negara, serta bantuan 24 jam untuk pekerja di antara poin-poin penting dalam perjanjian.⁹³

Membentuk perjanjian MCN merupakan suatu rintangan tersendiri bagi Indonesia, hal ini disebabkan cukup banyak WNI yang berada di luar negeri baik menjadi tenaga kerja, anak buah kapal, menjalani studi, dan lain sebagainya. Seperti yang telah dibahas pada bab sebelumnya bahwa keengganan suatu negara dalam bekerjasama menjadi hal penghambat terbesar apabila dibandingkan dengan alasan lainnya. Berbagai alasan tertentu menyebabkan suatu negara enggan membentuk MCN dengan Indonesia. Sebagai contoh, banyak tahanan WNI berada di Malaysia karena tidak mampu membayar uang jaminan untuk tahanan luar sementara.⁹⁴ Pihak Malaysia menilai dari segi teknis, mereka akan disibukkan dengan masalah administrasi saja, mengingat sangat banyak WNI

⁹² Kalimantan Tengah Pos, *Tak Ada Perlindungan Hak Majikan Arab Saudi Tolak Kerja Sama TKI*, <http://kalteng.prokal.co/read/news/16965-tak-ada-perlindungan-hak-majikan-arab-saudi-tolak-draf-kerja-sama-tki> diakses pada tanggal 17 Mei 2016

⁹³ Wanda Indana, *Jurus BNP2TKI Tingkat Devisa Negara dari TKI*, diakses dari situs <http://news.metrotvnews.com/read/2015/09/17/431913/jurus-bnp2tki-tingkatkan-devisa-negara-dari-tki> pada 25 Juli 2016

⁹⁴ Kementerian Dalam Negeri, *Ribuan WNI Dibui di Malaysia*, diakses melalui situs <http://www.kemendagri.go.id/news/2008/07/22/ribuan-wni-dibui-di-malaysia> pada 28 Juni 2016

yang berada di Malaysia. Dari sekian hambatan yang dihadapi tidak menyebabkan Indonesia berhenti mengusahakan terbentuknya MCN dengan negara lain.

3.4 Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah, melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mempunyai kewenangan yang berkaitan dengan hubungan internasional. Contohnya memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemda Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi (Pasal 101 huruf f) dan memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemda provinsi (Pasal 101 huruf g). Selain dua hal tersebut, Pemerintah Daerah berwenang pula turut memberikan bantuan perlindungan bagi warganya yang berada di luar negeri. Bantuan perlindungan dilakukan dengan menyampaikan permintaan kepada Departemen Luar Negeri yang kemudian akan dibentuk koordinasi perlindungan WNI oleh perwakilan RI di negara tujuan.⁹⁵ Selain itu Pemerintah Daerah dapat menjalankan sebagian kewenangan dan/atau tugas perbantuan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat dalam rangka melindungi TKI, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) UU TKI.

⁹⁵ Departemen Luar Negeri RI, *Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah : Revisi Tahun 2006*, Jakarta, h. 44.

3.5 Urgensi pelaksanaan *Mandatory Consular Notification*

Sebagaimana telah dibahas pada ulasan sebelumnya, bahwa *Consular Notification* merupakan salah satu pokok penting dari tugas pejabat konsuler. Fungsi perlindungan terhadap warga negara semakin dirasa penting apabila jumlah pendatang semakin banyak dan menjadi titik konsentrasi pada hal-hal tertentu. Tidak menutup kemungkinan bagi warga tersebut mengalami berbagai masalah hukum atau kepentingan selama berada di luar negeri. Hal ini menyebabkan MCN menjadi sebuah urgensi bagi negara karena memiliki berbagai kelebihan yang tidak dimiliki oleh Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Pada umumnya tanpa MCN pun negara peratifikasi Konvensi Wina 1963 tetap wajib menyampaikan *Consular Notification*. Hanya saja untuk beberapa negara seperti Indonesia, masih menganggap bahwa perlu diadakan perjanjian yang lebih khusus untuk semakin mempertegas kewajiban pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963. Suatu MCN menjadi penting karena berbagai kelebihan sebagai berikut :

a. Asas *Privacy Act* dapat dikesampingkan

Privacy Act atau kerahasiaan pribadi adalah salah satu hak asasi manusia yang diatur di dalam *UN Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, dan perjanjian internasional atau regional lainnya. *Privacy Act* adalah keadaan dimana suatu negara memberikan perlindungan yang ketat mengenai data pribadi individu yang berada di negara itu. Kerahasiaan pribadi tersebut berlaku baik pada warga negara sendiri dan warga negara asing. Sehingga dengan

adanya *Privacy Act*, hukum internasional tidak membenarkan pejabat konsuler bertindak untuk dan atas nama warga negara yang tidak menginginkannya.⁹⁶ Sementara dengan adanya MCN, suatu negara tetap diwajibkan memberika notifikasi konsuler tanpa penundaan dan dapat mengesampingkan asas *privacy act* suatu negara.⁹⁷

b. Notifikasi konsuler lebih bersifat wajib

Pada dasarnya Pasal 36 Konvensi Wina 1963 telah menyertakan kewajiban negara penerima untuk mengirimkan notifikasi konsuler melalui kata “*without delay*”. Namun pada prakteknya notifikasi konsuler baru disampaikan apabila warga bermasalah tersebut memintanya. Apabila orang tersebut tidak melakukan permintaan maka negara penerima tidak mengirimkan notifikasi konsuler. Dengan adanya MCN, maka baik ada atau tidak ada permintaan dari warga bermasalah, negara penerima akan mengirimkan notifikasi konsuler kepada negara pengirim mengenai warganya yang bermasalah. Tentunya hal ini tetap didasarkan pada itikad baik dari kedua negara dalam menjalankan perjanjian bilateral.

Meskipun hingga saat ini hanya 5 (lima) negara yang mengadakan MCN dengan Indonesia dan kelima negara tersebut bukan negara dengan jumlah TKI besar, namun upaya mewujudkan MCN tetap penting. Hal ini mengingat posisi

⁹⁶ Sahadatun Donatirin, *Mandatory Consular Notification*, Opinio Juridis, Volume 01, Oktober 2009, h. 31.

⁹⁷ *Ibid*, h. 32.

Indonesia dengan jumlah warga negara yang besar bekerja di luar negeri sehingga berpeluang besar mendapat masalah di sana. Dengan MCN maka keberlakuan Pasal 36 Konvensi Wina 1963 akan semakin kuat, dan upaya perlindungan TKI menjadi lebih mudah. Selain itu hal ini didasarkan pada pengalaman Indonesia dengan beberapa negara di timur tengah seperti Arab Saudi dan Uni Emirat Arab. Negara-negara tersebut seringkali memiliki persoalan hukum yang menimpa TKI tetapi justru tidak cepat melaporkan ke perwakilan Indonesia di sana. Kendati demikian, ada pula negara yang menerima kerjasama MCN dengan Indonesia dan hingga saat ini masih dalam pembahasan. Langkah lain yang ditempuh Indonesia adalah menggiatkan pembentukan MoU mengenai tenaga kerja. Sebagai contoh MoU antara Indonesia dengan Arab Saudi tertanggal 19 Februari 2014 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI Sektor Domestik.

Sebagai bentuk efektifitas dari perjanjian MCN ini dapat dicontohkan dari pemberian notifikasi konsuler dari pemerintah Indonesia ke Filipina pada kasus nelayan ilegal. Sebanyak 544 nelayan asing ditangkap karena menangkap ikan secara ilegal di perairan Indonesia. Setelah 544 nelayan tersebut ditangkap, Kementerian Luar Negeri mengirimkan pejabat dari Direktorat Perjanjian Internasional dan Direktorat Konsuler untuk membantu proses verifikasi nelayan tersebut. Dari hasil verifikasi didapatkan hasil bahwa sebagian besar dari nelayan tersebut berasal dari Malaysia dan Filipina. Selanjutnya Kementerian Luar Negeri segera melakukan notifikasi konsuler kepada Kedutaan Besar dari kedua negara di

Jakarta.⁹⁸ Hal ini merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban konsuler Indonesia kepada Malaysia meskipun kedua negara tidak mempunyai perjanjian MCN. Pelaksanaan kewajiban juga diterapkan kepada Filipina yang mempunyai MCN dengan Indonesia pada 24 Februari 2014.

Di sisi lain, bentuk efektifitas dari adanya MCN cukup terlihat dari hubungan diplomatik Indonesia dan Australia. Pada 16 Mei 2007 lalu kapal bea cukai Australia menangkap sebanyak 49 nelayan dari enam kapal ikan Indonesia yang ditangkap di perairan dekat Taman Laut Ashmore di Laut Timor. Namun KBRI Canberra maupun Konsulat RI Darwin tidak mendapatkan notifikasi penangkapan (*notification of apprehension*) dari pemerintah Australia, dan hanya mengetahui informasi penangkapan para nelayan Indonesia dari laporan media masa Jerman. Berselang satu minggu dari penangkapan tersebut, pihak Konsuler RI Darwin berhasil menghubungi salah satu dari nelayan tersebut dan berencana untuk menggali informasi lebih lanjut mengenai nama kapal, jumlah dan nama awak kapal beserta titik koordinat penangkapan. Informasi yang detail tersebut sebetulnya tidak pernah disebutkan dalam notifikasi penangkapan meskipun telah disepakati oleh pemerintah kedua negara. Pemerintah Australia berdalih pada

⁹⁸ Bayu Galih, *Kementerian Luar Negeri Bantu Verifikasi 544 Nelayan Asing di Kalimantan*, diakses melalui situs <http://nasional.kompas.com/read/2014/11/27/16260501/Kementerian.Luar.Negeri.Bantu.Verifikasi.544.Nelayan.Asing.di.Kalimantan> pada 26 Juli 2016

Privacy Act 1988 sehingga Australia tidak pernah mau memberitahukan nama nelayan Indonesia apabila terjadi penangkapan.⁹⁹

Itikad baik Australia mengenai implementasi perjanjian MCN dengan Indonesia terlihat dalam rekomendasi pemerintah Australia untuk mengamandemen *Migration Act 1958* agar setiap individu yang masih di bawah umur mendapat akses untuk bantuan konsuler sesegera mungkin setelah kedatangannya di Australia. Paska dibentuknya perjanjian MCN antara Indonesia dengan Australia, suatu notifikasi konsuler wajib dikirimkan oleh masing-masing pihak apabila terdapat warga negara bermasalah dalam kurun waktu 3 hari, hal ini disampaikan pula oleh Menteri Luar Negeri dan Perdagangan Australia.¹⁰⁰ Rekomendasi atas diamandemennya *Migration Act 1958* tersebut dilatarbelakangi dari banyaknya nelayan Indonesia yang masih di bawah umur dan ditangkap oleh otoritas berwenang Australia tanpa memberitahukan adanya akses untuk mendapatkan bantuan kekonsuleran dari Konsulat Jenderal RI di Australia.

⁹⁹ Bambang, *Konsulat RI Darwin Gali Informasi Penangkapan 49 Nelayan*, dikutip dari situs <http://m.antaranews.com/berita/63533/konsulat-ri-darwin-gali-informasi-penangkapan-49-nelayan>, 2007, pada 27 Juli 2016

¹⁰⁰ Australian Government, *Australia Government Response to The Senate Legal and Constitutional Affairs References Committee Report : Detention of Indonesia Minors in Australia*, diakses dari situs http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/Completed_inquiries/2010-13/indonesianminors/index, 2012, h. 4.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

- a. *Mandatory Consular Notification* (MCN) merupakan suatu kesepakatan timbal balik antar dua negara yang mengatur tentang penanganan permasalahan yang dihadapi oleh WNI dengan negara sahabat dalam bentuk notifikasi konsuler. Kedudukan MCN sama halnya dengan notifikasi konsuler yang tertera pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, akan tetapi MCN bersifat *mandatory* atau semakin memperkuat kewajiban negara dalam pelaksanaan notifikasi konsuler terhadap negara lainnya. Kedudukan MCN menjadi sangat penting dalam hubungan diplomatik konsuler, khususnya terhadap negara yang memiliki konsentrasi WNI tertinggi dan memiliki sistem yang berbeda dari negara pada umumnya. Hal ini dikarenakan perjanjian MCN memiliki kelebihan yang tidak terdapat pada Pasal 36 Konvensi Wina 1963.
- b. Dilatarbelakangi oleh beberapa kasus TKW Arab Saudi yang dihukum mati tanpa adanya notifikasi konsuler, pemerintah Indonesia mulai membentuk berbagai kebijakan. Mulai dari pembentukan undang-undang, pembentukan badan khusus, perancangan perjanjian bilateral, peratifikasian konvensi internasional, hingga penerapan moratorium. Akan tetapi pembentukan MCN menjadi sama pentingnya dengan langkah lainnya sebagai pelaksanaan dari fungsi diplomatik konsuler antara Indonesia dengan negara

lain. Indonesia tetap berusaha agar negara mitra bersedia membentuk MCN meskipun terkadang mendapat penolakan karena berbagai alasan tertentu.

4.2 Saran

- a. Demi terpenuhinya prinsip perlindungan terhadap warga negara yang merupakan fungsi diplomatik dan konsuler, Indonesia perlu melakukan lobi-lobi dan pendekatan yang lebih intensif kepada beberapa kepala negara yang banyak terdapat warga negara Indonesia bekerja sebagai TKI. Pembentukan perjanjian MCN bersama Arab Saudi saat ini menjadi lebih penting karena beberapa kasus yang terjadi beberapa saat lalu keseluruhannya berasal dari Arab Saudi. Pembentukan MCN ini dinilai penting karena sistem *kafalah* Arab Saudi yang terlihat “mematikan” fungsi konsuler Indonesia di Jeddah.
- b. Selain lobi-lobi diplomatik, Indonesia baiknya melakukan tindakan-tindakan lain seperti ratifikasi beberapa Konvensi ILO yang membahas tentang perlindungan tenaga kerja seperti Konvensi ILO K-97 Tahun 1949, Konvensi ILO K-143 Tahun 1975, Konvensi ILO K-181 Tahun 1997, dan Konvensi ILO K-189 Tahun 2011. Apabila pembentukan MCN dengan negara lain tidak memungkinkan, Indonesia dapat mengupayakan pembentukan MoU dengan negara lain yang membahas tentang tenaga kerja Indonesia di negara penempatan.

DAFTAR BACAAN

Buku

Abass, Ademola, *Complete International Law : Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, New York, 2014.

Gardiner, Richard K., *International Law*, Pearson Longman, England, 2003.

Glahn, Gerhard Von dan James Larry Taulbee, *Law Among Nation : An Introduction to Public International Law*, Routledge, New York, 2011.

Human Rights Watch, *Exported and Exposed : Abuses Against Sri Lankan Domestic Workers in Saudi Arabia, Kuwait, Lebanon, and The United Arab Emirates*, New York, 2007.

_____, *As If I Am Not A Human : Abuses Against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*, New York, 2008.

K, Syahmin A., *Hukum Diplomatik Suatu Pengantar*, CV. Armico, Bandung, 1984.

Listyarti, Retno dan Setiadi, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk SMK dan MAK Kelas X*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2008.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cet. IV, Kencana, Jakarta, 2010.

Mauna, Boer, *Hukum Internasional : Pengertian, Peranan, Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, PT. Alumni, Bandung, 2003.

Sastroamidjojo, Ali, *Pengantar Hukum Internasional*, Bharata Jaya, Jakarta, 1971.

Satow, Ernest, *A Guide to Diplomatic Practice*, Longmans Green and Co, London 4th ed, 1957.

Starke, J.G., *Pengantar Hukum Internasional I, Edisi Kesepuluh*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, h. 210.

Suryokusumo, Sumaryo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2013.

Widodo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler pada Era Globalisasi*, Laks Bang Justitia, Surabaya, 2009.

Tee, Luke T., *Consular Law and Practice*, Oxford University Press, New York, 1991.

Internet

Anggoro, Wahyu Dwi, *Jumlah WNI Bermasalah di Luar Negeri Terus Berkurang*, <http://news.okezone.com/read/2013/09/20/411/869303/jumlah-wni-bermasalah-di-luar-negeri-terus-berkurang>

Afrido, Rico, *TKI Pemasok Devisa Terbesar Setelah Migas*, <http://economy.okezone.com/read/2012/02/29/320/584522/tki-pemasok-devisa-terbesar-kedua-setelah-migas>

Antara News, *Indonesia, Panama Agree to Boost Cooperation*, <http://www.antaranews.com/en/news/100147/indonesia-panama-agree-to-boost-cooperation>

Assegaf, Faisal, *Ini Sikap Arab Saudi Soal Hukum Pancung Ruyati*, <http://dunia.tempo.co/read/news/2011/06/19/115341799/ini-sikap-arab-saudi-soal-hukum-pancung-ruyati>.

Australian Government, *Australia Government Response to The Senate Legal and Constitutional Affairs References Committee Report : Detention of Indonesia Minors in Australia*, diakses dari situs http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=legcon_ctte/fairness_for_miors/index.htm.

Baidawi, Ahmad, *Kebijakan Arab Saudi Tidak Bersedia Bergabung Dalam ILO dan IOM*, https://www.academia.edu/19696879/KEBIJAKAN_ARAB_SAUDI_TIDAK_BERSEDIA_BERGABUNG_DALAM_ILO_DAN_IOM

Bambang, *Konsulat RI Darwin Gali Informasi Penangkapan 49 Nelayan*, <http://m.antaranews.com/berita/63533/konsulat-ri-darwin-gali-informasi-penangkapan-49-nelayan>

BBC Indonesia, *RI-Malaysia Bentuk Tim Bersama*, http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/01/080111_egp.shtml

_____, *Arab Saudi Hukum Mati PRT Sri Lanka*, http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2013/01/130109_arabsaudi_srilanka_pembantu_eksekusi

_____, *Pemancungan Ruyati, RI Protes Arab Saudi*,
http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2011/06/110619_ruyati_saudi.shtml.

Binapenta, *Mekanisme Pelayanan Rekomendasi Penempatan Tenaga Kerja Akad*,
http://binapenta.naker.go.id/uploads/layanan_akad/MEKANISME_PELAYANAN_REKOMENDASI_PENEMPATAN_TENAGA_KERJA_AKA_D.pdf

BNP2TKI, *Sejarah Penempatan TKI Hingga BNP2TKI*,
<http://www.bnp2tki.go.id/frame/9003/Sejarah-Penempatan-TKI-Hingga-BNP2TKI>

_____, *Crisis Center BNP2TKI Selesaikan 66,54 Persen Layanan Pengaduan*,
<http://www.bnp2tki.go.id/read/9758/Crisis-Center-BNP2TKI-Selesaikan-6654-Persen-Layanan-Pengaduan->

Djumena, Erlangga, *MK Tolak Gugatan Moratorium TKI*,
<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/10/21/145316926/MK.Tolak.Gugatan.Moratorium.TKI>

Fizriyani, Wilda, *Hasil Evaluasi Soal BNP2TKI Tak Bisa Dikaitkan*,
<http://www.republika.co.id/berita/koran/politik-koran/16/01/25/o1hskf8-hasil-evaluasi-soal-bnp2tki-tak-bisa-dikaitkan>

Galih, Bayu, *Kementerian Luar Negeri Bantu Verifikasi 544 Nelayan Asing di Kalimantan*, diakses melalui situs
<http://nasional.kompas.com/read/2014/11/27/16260501/Kementerian.Luar.Negeri.Bantu.Verifikasi.544.Nelayan.Asing.di.Kalimantan>

Ginting, Ariadne, *Tanggung Jawab Negara (State Responsibility)*,
https://www.academia.edu/7230224/HUKUM_INTERNASIONAL_-_Tanggung_Jawab_Negara_State_Responsibility

Hukum Online, *ILO Dituntut Lebih Perhatikan Nasib Tenaga Kerja Indonesia*,
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21792/ilo-dituntut-lebih-perhatikan-nasib-tenaga-kerja-indonesia>

Kalimantan Tengah Pos, *Tak Ada Perlindungan Hak Majikan Arab Saudi Tolak Kerja Sama TKI*, <http://kalteng.prokal.co/read/news/16965-tak-ada-perlindungan-hak-majikan-arab-saudi-tolak-draf-kerja-sama-tki>

Kementerian dalam Negeri, *Ribuan WNI Dibui di Malaysia*, diakses melalui situs
<http://www.kemendagri.go.id/news/2008/07/22/ribuan-wni-dibui-di-malaysia>.

Kawilarang, Renne, *Saudi Stop Visa Kerja TKI, Perlukah RI Jerih*,
<http://fokus.news.viva.co.id/news/read/230186-stop-import-pembantu-ri--inilah-logika-saudi>

Kemlu RI, *Sosialisasi Sistem Pelayanan Warga Citizen Service dan Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di Luar Negeri*,
<http://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Sosialisasi-Sistem-Pelayanan-Warga-Citizen-Service-Dan-Perlindungan-Warga-Negara-Indonesia-WNI-Badan.aspx>

Liputan6, *Kepala BNP2TKI : Ruyati Membunuh Istri Majikan*, diakses melalui situs
<http://global.liputan6.com/read/340014/kepala-bnp2tki-ruyati-membunuh-istri-majikan>

Lubis, Nur A. Fadhil, *Satinah, Diyat dan Peran Negara*,
<http://beritasore.com/2014/04/04/satinah-diyat-dan-peran-negara/>.

Mahkamah Internasional, *Summary of Judgment of Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*,
<http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8190.pdf>.

Metro TV News, *Indonesia Panama Sepakat Tingkatkan Hubungan Bilateral*,
<http://news.metrotvnews.com/read/2015/08/23/423715/indonesia-panama-sepakat-tingkatkan-hubungan-bilateral>.

Organisasi Buruh Indonesia, *Sekilas ILO Indonesia*,
<http://www.ilo.org/public/indonesia/region/asro/jakarta/download/faktailojkt.pdf>.

Ratna, Dyah, *Upaya Diplomati Bebaskan TKI Dinilai Sulit*,
<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/04/18/nn06tm-upaya-diplomatik-bebaskan-tki-dinilai-sulit>.

Setiawan, M. Hilmi, *Kisah Ruyati, TKI yang Telah Dihukum Pancung di Arab Saudi*, <http://www.jpnn.com/berita.detail-95625>.

Sindo News, *Pengiriman TKI Dihentikan Pemerintah Harus Buka Lapangan Kerja*,
<http://nasional.sindonews.com/read/1002585/17/pengiriman-tki-dihentikan-pemerintah-harus-buka-lapangan-kerja-1431978915>.

Supriyanto, Bambang, *Perlindungan TKI MoU dengan 4 Negara Penempatan akan Diperbarui*,
<http://industri.bisnis.com/read/20150308/12/409567/perlindungan-tki-mou-dengan-4-negara-penempatan-akan-diperbarui>.

The Jakarta Post, *Kartini Binti Karim Gains Freedom, Returns Home*, <http://www.thejakartapost.com/news/2000/05/08/kartini-binti-karim-gains-freedom-returns-home.html>

_____, *RI, Costa Rica Sign Framework Cooperation Agreement*, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/08/23/ri-costa-rica-sign-framework-cooperation-agreement.html>

Triyono, Agus, *Tumpang Tindih Kewenangan Pengurusan TKI Dibenahi*, <http://nasional.kontan.co.id/news/tumpang-tindih-kewenangan-pengurusan-tki-dibenahi>

Tuwo, Andreas Gerry, *Alasan Arab Saudi Tak Beri Tahu Eksekusi Siti Zainab*, <http://global.liputan6.com/read/2214285/alasan-arab-saudi-tak-beri-tahu-eksekusi-siti-zaenab>

United States Department of State, *Consular Notification and Access*, https://travel.state.gov/content/dam/travel/CNAtrainingresources/CNAManual_Feb2014.pdf

Wahyuni, Natasya Christy, *Menlu Pembayaran Uang Diyat dari APBN Maksimal*, <http://www.beritasatu.com/nasional/248603-menlu-pembayaran-uang-diyat-dari-apbn-maksimal-rp-12-miliar.html>

Wardoyo, Teguh, *Tabloid Diplomasi : Langkah Strategis Perlindungan WNI*, <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/39-april-2009/143-langkah-strategis-perlindungan-wni.html>

Wijaya, Pandasurya, *Terpidana Mati Narkoba Asal Inggris Tolak Bantuan Negeranya*, <http://www.merdeka.com/dunia/terpidana-mati-narkoba-asal-inggris-tolak-bantuan-hukum-negeranya.html>

Yasa, Made Maharta, *Block Book Hukum Diplomatik*, <http://fl.unud.ac.id/block-book/BLOCK%20BOOK%20Th.2008/BB%20Hukum%20Diplomatik%202008.....pdf>

Jurnal

Ariadno, Melda Kamil dan Iman Rizani, *Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals*, Jurnal Hukum Internasional Volume 3 Nomor 3 April 2006.

Badley, Curtiz A., *Enforcing The Avena Decision on U.S Courts*, Harvard Journal of Law & Public Policy, Volume 30 Number 1, 2006.

- Darussamin, Zikri, *Qisas dan Relevansinya dalam Masa Kini*, Jurnal Ilmu Syaria'h dan Hukum, Volume 48 Nomor 1, Juni 2014.
- Departemen Luar Negeri RI, *Panduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah : Revisi Tahun 2006*, Jakarta, 2007.
- Donatirin, Sahadatun, *Mandatory Consular Notification*, Opinio Juridis, Volume 01 Oktober 2009.
- Forcese, Craig, *The Capacity to Protect : Diplomatic Protection of Dual Nationals in the War on Terror*, European Journal of International Law, Volume 17 nomor 2, 2006.
- Gustina, Amelya, *The Important of Mandatory Consular Notification Between Indonesia and Other Foreign States*, Mimbar Hukum Volume 26 Nomor 2, Juni 2014.
- Husni, Lalu, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Irewati, Awani, *Kebijakan Indonesia Terhadap Masalah TKI di Malaysia*, dalam edisi Awani Irewati, *Kebijakan Luar Negeri Indonesia Terhadap Masalah TKI Ilegal di Negara ASEAN*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2003.
- Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003.
- Soemitro, Dian Purwaningrum, *Ketentuan Hukum Internasional tentang Perlindungan terhadap WNA*, Jurnal Hukum Internasional, Volume 2 Nomor 4, 2011.

Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1971 tentang Perjanjian Persahabatan Antara Republik Indonesia dan Kerajaan Saudi Arabia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2972.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5388.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi System Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.

International Law Commission Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001.

International Law Commission Draft Articles on Diplomatic Protection 2006.

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933

United Nation, Vienna Convention on Diplomatic Relation 1961.

United Nation, Vienna Convention on Consular Relation 1963.

United Nation, Vienna Convention on The Law of Treaties 1969.

Tesis

Amri, Ahmad Almaududy, *Foreign Affairs And Defence Ministers Meeting Indonesia – Australia : Upaya dalam Meningkatkan Hubungan Bilateral di Bidang Keamanan*, **Tesis**, Program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

Trisna, Wessy, *"Eksistensi Praperadilan Dalam Proses Hukum Perkara Pidana Di Pengadilan Negeri Medan"*, **Tesis**, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, 2010.